

3 1761 11650843 3



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116508433>

CAI
YC 28
-F37

Government
Publications

185



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Fisheries

Pêches

Chairman:
The Honourable GERALD J. COMEAU

Président:
L'honorable GERALD J. COMEAU

Wednesday, May 27, 1998
Thursday, May 28, 1998

Le mercredi 27 mai 1998
Le jeudi 28 mai 1998

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Fifteenth and sixteenth meetings on:

The questions of privatization and
quota licensing in Canada's fisheries

Quinzième et seizième réunions concernant:

Les questions de privatisation et d'attribution des
permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gerald J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams

Butts

Cook

* Graham, P.C. (or Carstairs)

Jessiman

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(or Kinsella (acting))

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Rossiter resigned (*May 22, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gerald J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Adams

Butts

Cook

* Graham, c.p. (ou Carstairs)

Jessiman

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(ou Kinsella (suppléant))

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

L'honorable sénateur Rossiter a démissionné (*le 22 mai 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 27, 1998

(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 5:40 p.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Butts, Comeau, Meighen, Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), and Stewart (6).

Member of the committee in attendance from Vancouver by videoconference: The Honourable Senator Perrault, P.C. (1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

By videoconference, from Pacific Salmon Alliance:

Dr. Chris Newton, Research Director.

By videoconference, from the West Coast Trollers' Association:

Ms Kathy Scarfo, President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

Dr. Chris Newton made a statement and answered questions.

Ms Kathy Scarfo made a statement and answered questions.

At 7:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 28, 1998

(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:30 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Butts, Comeau, Meighen, Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), and Stewart (6).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 27 mai 1998

(16)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 17 h 40, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Gerald J. Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Butts, Comeau, Meighen, Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*) et Stewart (6).

Membre du comité présent à Vancouver par vidéoconférence: L'honorable sénateur Perrault, c.p. (1).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Claude Emery.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Par vidéoconférence, de la Pacific Salmon Alliance:

M. Chris Newton, directeur de recherches.

Par vidéoconférence, de la West Coast Trollers Association:

Mme Kathy Scarfo, présidente.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité reprend son étude des questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité du 27 novembre 1997, fascicule n° 2.*)

M. Chris Newton fait une déclaration et répond aux questions.

Mme Kathy Scarfo fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 28 mai 1998

(17)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 8 h 30, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Gerald J. Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Butts, Comeau, Meighen, Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*) et Stewart (6).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

WITNESSES:

By videoconference, from the Eastern Fishermen's Federation:

Mr. Klaus Sonnenberg, Treasurer;
Ms Melanie Sonnenberg, Executive Coordinator; and
Mr. Osborne Burke.

By videoconference, from National Sea Products:

Mr. Michael O'Connor, Fleet Operations and Government Relations Manager.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (See *proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

Ms Melanie Sonnenberg, Messrs Klaus Sonnenberg and Osborne Burke made statements and answered questions.

Mr. Michael O'Connor made a statement and answered questions.

At 10:20 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

TÉMOINS:

Par vidéoconférence, de la Fédération des pêcheurs de l'Est:

M. Klaus Sonnenberg, trésorier;
Mme Melanie Sonnenberg, coordonnatrice exécutive; et
M. Osborne Burke.

Par vidéoconférence, de la Compagnie nationale des produits de la mer:

M. Michael O'Connor, chef des opérations de la flotte et des relations gouvernementales.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité reprend son étude des questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. (Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité du 27 novembre 1997, fascicule n° 2).

Mme Melanie Sonnenberg, MM. Klaus Sonnenberg et Osborne Burke font des déclarations et répondent aux questions.

M. Michael O'Connor fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière suppléante du comité,

Marie-Danielle Vachon

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 27, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 5:40 p.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gerald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: The committee is meeting today to continue its work on the order of reference it received from the Senate to conduct a study into the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. The first witness we will hear from this evening is Dr. Chris Newton, Director of Research, Pacific Salmon Alliance.

The Pacific Salmon Alliance is a broad coalition of stakeholders united around a common concern for the British Columbia salmon fishery. More than 40 individuals and groups representing First Nations, academics, industry, labour, environmental and community groups founded the organization in April 1996, at a meeting in Nanaimo. The alliance provides a forum to discuss issues and facilitate networking among members.

Dr. Newton, welcome to the committee. I invite you to begin with an opening statement.

Dr. Chris Newton, Director of Research, Pacific Salmon Alliance: I should have liked to describe the experience of the Pacific Salmon Alliance as not being a negative one. The alliance provided a very positive response to the Mifflin Plan's goals of reducing the fleet size. Its focus was on the need to separate the corporate fleet from the owner-operated fleet and deal with each sector accordingly. The most important part now being dealt with is the question of privatization, and it seems necessary first to say that the Pacific Salmon Alliance opposes privatization of Canada's fisheries.

First, it is important to trace the development of individual transferable quotas, ITQs. This practice was commenced by New Zealand, which used it as a tool to nationalize the extension of the New Zealand zone to 200 nautical miles. It has been applied by Australia, particularly in the bluefin tuna fishery, where the fleet went from thousands of vessels to fifteen vessels in the space of one year. Iceland is a unique situation which may be similar to what Newfoundland might have experienced.

Not all ITQs in the world have been successful, because the biological basis has not been good enough. The collapse of the orange roughy fishery off New Zealand is one example. The overfishing of abalone in British Columbia is another. However, ITQs have been successfully applied to certain specific fisheries,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 27 mai 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 17 h 40 pour étudier les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada.

Le sénateur Gerald J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Le comité se réunit aujourd'hui pour poursuivre ses travaux sur l'ordre de renvoi qu'il a reçu du Sénat, en vue d'effectuer une étude sur les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. Le premier témoin que nous entendrons ce soir est M. Chris Newton, directeur de recherches à la Pacific Salmon Alliance.

La Pacific Salmon Alliance est une large coalition d'intervenants qui ont en commun de se préoccuper de l'avenir de la pêche au saumon en Colombie-Britannique. Plus de 40 particuliers et groupes représentant les Premières nations, les milieux universitaires et industriels, les syndicats, les groupes communautaires et de défense de l'environnement ont fondé l'organisation en avril 1996 à l'occasion d'une assemblée tenue à Nanaimo. L'alliance constitue une tribune pour discuter de diverses questions et faciliter l'établissement de réseaux parmi ses membres.

Monsieur Newton, je vous souhaite la bienvenue au comité. Je vous cède la parole et vous invite à nous donner votre exposé.

M. Chris Newton, directeur de recherches, Pacific Salmon Alliance: J'aurais aimé décrire l'expérience de la Pacific Salmon Alliance autrement qu'en des termes négatifs. L'alliance a réagi très positivement aux objectifs de réduction de la flotte de pêche exposés dans le plan Mifflin. Nous avons mis l'accent sur la nécessité de séparer les bateaux appartenant à des entreprises de ceux exploités par leur propriétaire et de traiter différemment chacun de ces secteurs. L'élément le plus important actuellement à l'étude est la question de la privatisation et il semble qu'il soit nécessaire de dire, au premier abord, que la Pacific Salmon Alliance se prononce contre la privatisation des pêches du Canada.

Premièrement, il est important de faire l'historique des quotas individuels transférables, ce qu'on appelle les QIT. Cette pratique a été inaugurée par la Nouvelle-Zélande, qui s'en est servie comme d'un outil pour nationaliser l'accroissement à 200 milles marins de la zone de la Nouvelle-Zélande. Ce mécanisme a également été appliqué par l'Australie, en particulier dans le secteur de la pêche au thon rouge, la flotte passant de milliers de bateaux à seulement 15 bateaux en l'espace d'un an. L'Islande est dans une situation particulière qui ressemble peut-être à ce que Terre-Neuve a connu.

L'expérience des QIT n'a pas été couronnée de succès partout dans le monde, faute de tabler sur une base biologique suffisamment solide. On peut en donner comme exemple l'effondrement de la pêche au hoplostète orange en Nouvelle-Zélande. La surpêche de l'ormeau en

most notably the clam fisheries in the eastern United States and British Columbia. This may be because historically the clam fishery has been on a leased basis and because of the territoriality associated with the species.

ITQs have enjoyed widespread support from the fisheries scientific community in North America since the 1900s. ITQs, along with set sustainable yields, are the management objective tools for nearly all the fisheries in the developed world. The demise of maximum sustainable yield essentially is due to the great excess capacity of fishing fleets, in particular the industrial fleets.

In my 15 years with the Food and Agriculture Organization of the United Nations, I was partly responsible for monitoring the world fleet. Our estimates were that the replacement value of the world's industrial fishing fleet was somewhere in the neighbourhood of \$329 billion, which is roughly equal to the replacement value of all merchant ships. That fleet is trying to share a landed value of world catches of marine species of \$70 billion. Under those economic conditions, I would argue that the concepts of fisheries management and maximum sustainable yield do not have a hope.

Under the fiscal constraints imposed by the United States and Canadian governments, it would appear that there is no option for fleet reduction open to the fisheries administrators other than ITQs. They simply do not have the resources or access to the funds to go about successfully reducing the fleet to sustainable levels. Coupled with this is the World Bank's action to encourage countries to adopt ITQs in order to improve collateral for bank loans for infrastructure, including fleets. Similarly, Pescanova, the big Spanish multilateral, is encouraging Argentina, Peru and Morocco to adopt ITQs in order to improve its access to and control of those fish resources. Both Peru and Morocco have rejected ITQs, regarding them as a transfer of ownership of their natural resources to non-national interests.

Our second concern is that fisheries are almost worldwide common property resources. The language of the United Nations Convention on the Law of the Sea refers to states licensing, authorizing or permitting fishing vessels to operate. The 1995 UN agreement on straddling fish stocks and highly migratory fish stocks reiterates that language. The Canadian Minister of Fisheries and Oceans has the authority to issue and the power to withdraw licences or permits for fishing vessels. This would seem to be consistent with Parliament's view of fisheries as being common property resources. Privatization should surely require Parliament's consent and, presumably, constitutional amendment.

Colombie-Britannique en est un autre exemple. Par contre, les QIT ont été appliqués avec succès à certaines pêches spécifiques, notamment celle des myes dans l'est des États-Unis et en Colombie-Britannique. C'est peut-être parce qu'historiquement, la pêche des myes s'est faite selon un système de concessions et en raison de la territorialité de cette espèce.

Les QIT ont bénéficié de l'appui généralisé de la communauté scientifique des pêches en Amérique du Nord depuis les années 1900. Les QIT, de même qu'un objectif chiffré pour un rendement équilibré, sont les principaux outils de gestion par objectifs dans presque toutes les pêches du monde industrialisé. L'effondrement du rendement équilibré maximal est essentiellement attribuable à l'énorme surcapacité des flottes de pêche, en particulier les bateaux industriels.

Au cours des 15 années que j'ai passées à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, j'étais en partie responsable du contrôle de la flotte mondiale. Nous estimions que la valeur de remplacement de la flotte de pêche industrielle mondiale était de l'ordre de 329 milliards de dollars, ce qui est à peu près égal à la valeur de remplacement de l'ensemble de tous les navires de la marine marchande. Cette flotte s'efforce de se partager des prises mondiales d'espèces marines qui sont d'une valeur au débarquement de 70 milliards de dollars. Compte tenu de ces chiffres, je soutiens que les concepts de la gestion des pêches et du rendement équilibré maximal n'ont aucun avenir.

Étant donné les contraintes financières imposées par les gouvernements des États-Unis et du Canada, il semble que les administrateurs des pêches n'aient pas d'autre option que les QIT pour réduire la flotte. Ils n'ont tout simplement pas les ressources ou l'accès au financement voulu pour réduire avec succès l'ampleur de la flotte et la ramener à un niveau durable. Il faut ajouter à cela l'action de la Banque mondiale qui s'efforce d'encourager les pays à adopter les QIT pour renforcer les garanties offertes en contrepartie des prêts bancaires destinés à investir dans l'infrastructure, y compris l'achat de bateaux. De même, la grande multilatérale espagnole Pescanova encourage l'Argentine, le Pérou et le Maroc à adopter les QIT pour avoir un meilleur accès aux ressources halieutiques de ces pays et mieux les contrôler. Le Pérou et le Maroc ont tous deux rejeté les QIT, y voyant un transfert de propriété de leurs ressources naturelles à des intérêts non nationaux.

Notre deuxième préoccupation est que les pêches sont, presque partout dans le monde, un bien commun appartenant à la collectivité. Dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, on dit que les États peuvent délivrer des permis ou des autorisations permettant aux navires de pêche de naviguer et de se livrer à leurs activités. L'accord conclu à l'ONU en 1995 sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons migrateurs reprend cette formulation. Le ministre canadien des Pêches et des Océans est habilité à délivrer et à retirer des permis de pêche autorisant les navires de pêche à se livrer à leurs activités. Cela semble conforme au point de vue adopté par le Parlement, à savoir que les pêches sont des ressources publiques et un bien commun. Pour les privatiser, il faudrait sûrement le consentement du Parlement et peut-être même un amendement constitutionnel.

The third point is the impact of the ITQ policy. There is no question that it will remove the small-boat, dependent fishers from the fishing community. The quotas are guaranteed to end up in the hands of the processing sector, which has the leverage of its pricing mechanism and its basic need to secure its share of the available supply.

We should question why we would want the small-boat fleet removed, other than on the basis of efficiency. The UN Convention on the Law of the Sea calls for the conservation and management of fishery resources to take into consideration the economic needs of coastal communities. The United Nations Conference on Environment and Development calls for states to protect the practices, needs and interests of indigenous and local fishing communities. It is a recognition of the link between indigenous and local fishing communities in the stewardship of adjacent fishery resources. The small-boat fleet has flexibility, low costs, lower capital demand from the resource and is less affected by technology. We must remember, the small-boat fleet has been fishing cod on the Grand Banks for several hundred years.

In keeping with Canada's signing of various UN conventions and agreements, DFO policy should start by protecting the interests of the indigenous and non-indigenous small-boat fleets. Then it may wish to identify those specific fisheries requiring industrial technology for some form of privatization that does not undermine Canada's ownership of the resources nor the common property aspect.

In the case of the salmon fishery, the impact of the Mifflin Plan on the coastal community has been devastating. When the Davis Plan introduced full licensing in 1969, the ratio of purse seines to the small-boat fleet was one purse seine to 15 small boats. Over time, through the licence limitation program, this has changed from one purse seine to seven small boats. By the end of the Mifflin Plan, that will be one purse seine to two small boats. From any way of looking at it, that means that the salmon fleet is becoming industrialized. The communities, therefore, are removed from the resource.

Salmon depend on the fresh water habitat for their survival. It is continuously being eroded. Surely the argument to be made is that there must be a genuine economic link between the communities and the fisheries. If the communities have an interest in salmon, they surely will have an interest in preserving the fresh water habitat and, in fact, rehabilitating it. As it stands now, with their ultimate removal from the fishery, communities may as well fill in the streams and make parking lots because they will get more revenue from that than they will from the salmon. The same goes for flatfish, shellfish and molluscs. They are all dependent in part of their life cycle on shallow bays or the inshore areas.

Le troisième point est l'incidence de la politique des QIT. Il est indéniable qu'elle fera disparaître des localités côtières les petits pêcheurs indépendants possédant de petits navires. Il est certain que les quotas se retrouveront dans les mains du secteur de la transformation, qui peut profiter de son mécanisme de fixation des prix et tabler sur ses besoins de base pour s'approprier sa part de la ressource disponible.

On peut se demander pourquoi l'on voudrait faire disparaître la flotte de petits bateaux, sinon pour des raisons d'efficacité. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer prévoit que la conservation et la gestion des ressources halieutiques doivent tenir compte des besoins économiques des localités côtières. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement recommande que les États protègent les pratiques, les besoins et les intérêts des villages de pêcheurs indigènes et locaux. On y reconnaît en effet le lien qui existe entre ces villages de pêcheurs indigènes et locaux et l'intendance des ressources halieutiques adjacentes. La flotte de petits bateaux est souple, coûte moins cher, exige moins de la ressource et est moins influencée par la technologie. Il ne faut pas perdre de vue que des pêcheurs embarqués à bord de petits bateaux pêchent la morue dans les Grands Bancs depuis plusieurs siècles.

En conformité avec diverses conventions et ententes des Nations Unies dont le Canada est signataire, la politique du MPO devrait commencer par protéger les intérêts des pêcheurs indigènes et non indigènes qui exploitent de petits bateaux. Ensuite, le ministère peut chercher à identifier les pêches spécifiques qui exigent une technologie industrielle et à effectuer dans ces secteurs une forme quelconque de privatisation qui ne sape pas la propriété canadienne des ressources ni l'aspect propriété collective.

Dans le cas de la pêche au saumon, le plan Mifflin a eu des conséquences catastrophiques sur la communauté côtière. Quand le plan Davis a introduit les permis individuels en 1969, la proportion des pêcheurs à la senne dans l'ensemble de la flotte de petits bateaux était d'un sur quinze, c'est-à-dire qu'un petit bateau sur 15 était équipé d'une senne. Avec le temps, cette proportion est passée à un sur sept, par l'application du programme de limitation des permis. À la fin du plan Mifflin, la moitié des petits bateaux feront la pêche à la senne. Quelle que soit la façon d'envisager les choses, cela veut dire que la flotte de pêche au saumon est en train de s'industrialiser. Par conséquent, les collectivités sont coupées de la ressource.

Le saumon dépend pour sa survie de l'habitat en eau douce. Cet habitat est constamment érodé. L'argument voulant qu'il existe un véritable lien économique entre les collectivités et la pêche est sûrement valable. Si les collectivités s'intéressent à la pêche au saumon, elles chercheront sûrement à préserver l'habitat en eau douce et même à le réhabiliter. De la façon dont vont les choses, les populations locales finiront par être totalement coupées de la pêche et les gens feraient aussi bien de combler les ruisseaux pour en faire des stationnements parce qu'ils en tireront des revenus plus substantiels que de la pêche au saumon. On peut en dire autant des poissons plats, des crustacés et des mollusques. Toutes ces espèces dépendent à un moment ou à un autre de leur cycle de vie de l'existence de baies peu profondes ou des eaux côtières.

We must also recognize that while we have over \$500 million invested in salmon licences for the Pacific coast, we have almost nothing invested in habitat restoration. This is obviously an imbalance. We should be looking to establish a genuine economic link between the communities and their adjacent resources.

The expectation that communities will look after streams and crucial habitat in order for an urban-based industrial fleet to come at a certain point of time for harvest is unrealistic. Therefore, in the long run, privatization in this form will result in a lack of sustainability for many species. The salmon fishery now must focus on developing low-cost harvesting methods in order to compete with salmon farming. Other fisheries also must focus on low cost harvesting methods in order that we may remove the enormous economic need that has been built up for nearly all of our fisheries.

Senator Butts: Could you tell me exactly what you mean by territoriality?

Mr. Newton: Territoriality means that you can almost define the ownership in terms of an area in space. A clam bed or a clam lease has a territorial boundary within which the fishers can conduct their harvesting rights. For example, there is a territoriality among the lobster fishers in Maine, and there used to be in the Chesapeake oyster fishery.

Senator Butts: Territoriality will fit with a few species?

Mr. Newton: That is correct. Imagine a fence around a particular stock, and you can see that, although it is a wild stock harvest, the concept of farming can work. Where the stocks are mobile, like the bottom feeding stocks and the pelagic or surface swimming stocks, territoriality is extremely difficult.

There are applications in nearly all coastal states of the world, where the first five miles, seven miles or 12 miles is reserved for small-scale fishing. That might be seen as territoriality or a proxy to territoriality. One might argue that sedentary species, like lobsters, crabs, clams, molluscs and oysters, are easier to deal with because they are inshore and do not move great distances. With highly mobile species, on the other hand, it gets extremely complicated.

Senator Butts: I was thinking of the fact that the salmon go up a river which, in many cases, may be almost all privately owned. Is there a difference in that case?

Mr. Newton: I believe the Miramichi, the Restigouche and the St. John rivers on the East Coast are private, but on the Pacific Coast, the fresh water habitat is all common property.

Il faut aussi reconnaître que si nous avons investi plus de 500 millions de dollars dans les permis de pêche au saumon sur la côte du Pacifique, nous n'avons presque rien investi dans la restauration de l'habitat. Il y a là un déséquilibre flagrant. Nous devrions chercher à établir un véritable lien économique entre les collectivités côtières et les ressources adjacentes.

Il est irréaliste de s'attendre à ce que ces collectivités s'occupent des ruisseaux et de l'habitat crucial pour permettre ensuite à une flotte industrielle issue des milieux urbains de venir récolter la ressource. En conséquence, à long terme, la privatisation réalisée sous cette forme entraînera la disparition de nombreuses espèces. La pêche au saumon doit maintenant mettre l'accent sur la mise au point de méthodes de récolte à faible coût afin de faire concurrence à la culture du saumon. D'autres pêches doivent également mettre l'accent sur des méthodes de récolte qui ne coûtent pas cher, afin que nous puissions répondre aux énormes besoins économiques qui se sont accumulés dans la quasi-totalité de nos pêches.

Le sénateur Butts: Pourriez-vous me dire ce que vous entendez exactement par territorialité?

M. Newton: La territorialité signifie que l'on peut presque définir la propriété sur une base spatiale, en délimitant un territoire. Un parc de myes ou un périmètre d'exploitation pris à bail comporte une limite définissant un secteur dans lequel les pêcheurs peuvent exploiter leurs droits de récolte. Par exemple, il y a territorialité parmi les pêcheurs au homard du Maine, et c'était aussi le cas auparavant pour la pêche aux huîtres dans la baie de Chesapeake.

Le sénateur Butts: La territorialité convient à quelques espèces?

M. Newton: Exact. Imaginez une clôture entourant un stock particulier; vous comprendrez que, même s'il s'agit de la récolte d'une espèce sauvage, le concept de la culture peut s'appliquer. Quand les stocks sont mobiles, comme c'est le cas des poissons qui se nourrissent au fond de la mer et aussi des poissons pélagiques qui nagent en surface, la territorialité est extrêmement difficile à appliquer.

Il y en a des applications dans presque tous les États côtiers du monde, où une zone côtière de cinq, de sept ou de douze milles est réservée à la pêche sur une petite échelle. Cela peut donner l'impression d'être un exemple de territorialité ou une quasi-territorialité. On pourrait soutenir que les espèces sédentaires, comme les homards, les crabes, les myes, les mollusques et les huîtres, présentent moins de problèmes parce qu'elles restent dans les eaux côtières et ne se déplacent pas sur de grandes distances. Dans le cas des espèces qui se déplacent beaucoup, cela devient par contre extrêmement compliqué.

Le sénateur Butts: Je songeais au fait que le saumon remonte une rivière qui est souvent presque entièrement de propriété privée. Y a-t-il une différence dans ce cas?

M. Newton: Je crois que les rivières Miramichi, Restigouche et Saint-Jean, sur la côte Est, sont privées, mais sur la côte du Pacifique, tout l'habitat en eau douce est propriété commune.

Senator Butts: The people who live along that river have no claim?

Mr. Newton: That is part of the problem; you are quite correct, senator. If a First Nation tribe way up the Fraser River has a food right to those fish and the fish do not come back, then what incentive is there for the tribe to restore and look after the habitat? We are arguing that there must be a genuine economic link to recognize the interests of all the people who can affect the habitat.

Senator Butts: That is what I am driving at. It is very important to the people who live along that river and who run fishing camps and similar things that it be looked after, and the argument has been made that they will look after it better.

Mr. Newton: I would agree. Similarly, the people who live at the mouths of the rivers are the ones who would have the greatest negative impact on that fresh water habitat, unless they have an interest. This has not been recognized. It is the institutional missing link and, I feel, the prime focus of what must change in order to rebuild the stocks.

Senator Perrault: Dr. Newton has made a very constructive statement today. His international background and worldwide reputation may be of interest to this committee.

Doctor, are there any success stories out there? There must be other nations trying to decide how much fish they should have in a given resource. Are there methods being employed elsewhere that perhaps we could emulate?

Mr. Newton: Not many that I could bring to your attention. We should look at the Norwegians as one example of some extremely practical and new ways of approaching the problem. We should also look at the Icelandic group, which is highly privatized; but, we must remember that Iceland is a small island where everybody is a neighbour and the total economy basically is fish. It can be compared to Newfoundland.

Senator Perrault: What is the background for the Norwegian success?

Mr. Newton: They do not have any privatization; rather, theirs is a limited entry program. They balance their industrial fleets with coastal communities. They have direct policies for maintaining the viability of their coastal communities, so that when salmon farming took off, the infrastructure was already in place to allow these small communities to move from fishing into the processing of salmon farms.

Senator Perrault: Do they have adjacent neighbours lusting after the fish?

Mr. Newton: The Russians and Norwegians came up with an innovative solution when the Russian fleets were targeting juvenile cod in their own waters that would have gone into the Norwegian zone as adults. Given the hunger of the Russian fleets,

Le sénateur Butts: Les gens qui vivent le long de cette rivière n'ont aucun titre de propriété?

M. Newton: Cela fait partie du problème; vous avez tout à fait raison, sénateur. Si une tribu d'une Première nation qui vit dans le cours supérieur du fleuve Fraser a le droit de prendre du poisson pour des fins de subsistance et si le poisson ne revient pas, en quoi cette tribu est-elle encouragée à restaurer l'habitat et à s'en occuper? Nous soutenons qu'il doit exister un véritable lien économique afin de reconnaître les intérêts de tous ceux qui peuvent influencer sur l'habitat.

Le sénateur Butts: C'est ce à quoi je veux en venir. Il est très important pour les gens qui habitent le long de ce fleuve et qui exploitent des camps de pêche et d'autres entreprises que cet habitat soit préservé, et on a soutenu que ces gens-là s'en occuperont mieux.

M. Newton: J'en conviens. De même, les gens qui habitent à l'embouchure des fleuves sont ceux qui peuvent exercer l'influence négative la plus lourde sur l'habitat en eau douce, à moins qu'il soit de leur intérêt de s'en occuper. On n'a pas reconnu cela. C'est le chaînon institutionnel manquant et, à mon avis, c'est là qu'il faut déployer les plus grands efforts pour rétablir les stocks.

Le sénateur Perrault: M. Newton a fait aujourd'hui une déclaration très constructive. Ses antécédents internationaux et sa réputation mondiale sont susceptibles d'intéresser les membres du comité.

Monsieur, existe-t-il des réussites dans ce domaine? Il doit y avoir d'autres pays qui essaient de décider combien de poissons ils devraient posséder dans une ressource donnée. Emploie-t-on ailleurs des méthodes dont nous pourrions peut-être nous inspirer?

M. Newton: Il n'y en a pas beaucoup que je pourrais vous signaler. Nous pourrions nous tourner vers les Norvégiens pour avoir un exemple de méthodes nouvelles et extrêmement pratiques d'aborder le problème. Nous pourrions aussi étudier le groupe islandais, qui est fortement privatisé; toutefois, il ne faut pas oublier que l'Islande est une petite île dont les habitants sont tous voisins et dont l'économie se résume à peu près au poisson. On pourrait la comparer à Terre-Neuve.

Le sénateur Perrault: Sur quoi se fonde le succès des Norvégiens?

M. Newton: Ils n'ont rien privatisé; leur programme consiste plutôt à restreindre l'entrée. Ils établissent un équilibre entre leur flotte industrielle et les localités côtières. Ils appliquent des politiques visant directement à maintenir la viabilité de leurs localités côtières, de sorte que quand la culture du saumon s'est répandue, l'infrastructure était déjà en place pour permettre à ces petits villages de passer de la pêche à la transformation de saumon cultivé.

Le sénateur Perrault: Les Islandais ont-ils des voisins qui convoitent leur poisson?

M. Newton: Les Russes et les Norvégiens ont trouvé une solution novatrice quand les pêcheurs russes ont commencé à prendre dans les eaux de leur propre pays des morues juvéniles qui, une fois adultes, seraient passées dans la zone norvégienne.

no juveniles survived to adulthood. Since the adults are far more valuable, the Norwegians invited the Russians to fish inside the Norwegian zone, under Norwegian supervision, under a quota-sharing arrangement. That compromise resolved a difficult problem. In the same way, the Norwegians have the British and the Icelanders fishing in their zone.

Senator Perrault: Do you believe the same kind of pragmatic approach to the problem could work on this coast vis-à-vis the United States and the Alaskans?

Mr. Newton: I believe it is exactly the same principle. We are trying to stop the interception of each other's fish by moving the fisheries more towards the rivers from which they originate. The only way it can be done is by having the Alaskan fishers fish the Skeena River stocks in the Skeena area under our supervision, rather than fish mixed stocks on the Fraser River, the west coast of Vancouver Island, Washington or Oregon. In the same way, the Canadian vessels would fish off Washington and Oregon on their share of the stocks. There is a lesson to be learned there.

Senator Meighen: Dr. Newton, my familiarity is more with the East Coast than the West Coast. I believe I heard you say that, as a general principle, the Pacific Salmon Alliance is against ITQs. Does that cover even areas where, in other jurisdictions, there was some success?

Mr. Newton: The PSA contains environmental groups and the environmental groups oppose privatization of the fishery, some on the basis of multinational interests and others on the basis that it alienates the community interest. There are other groups which represent small-boat, coastal community fishers who see that they have no access to the resources adjacent to their communities. I believe that is all of the groups.

The First Nations are quite frightened, particularly because they do not have the same access to capital as an urban dweller. Usually, a fisher would mortgage the family home to buy a licence. A house in a remote coastal community in British Columbia would be worth approximately \$120,000; in Vancouver, the same house could be worth \$600,000 or \$700,000. Therefore, the coastal-community inhabitant cannot compete in terms of capital for increasing or maintaining a stake in the fishery.

Senator Meighen: The major objection seems to be, and I have no quarrel with it whatsoever, that the T in ITQ means that inevitably the quotas will end up in a concentrated form in corporate or some other individual's hands. Is there any practical way that there could be an ILTQ, an individual limited transferable quota? It seems to me that some of the objections might be met by specifying that quotas could be transferred only within a certain class of persons, in a certain geographic area. On the other hand, as soon as I said that I remembered from my legal

Étant donné l'appétit des pêcheurs russes, aucun poisson juvénile ne pouvait survivre et atteindre l'âge adulte. Comme les poissons adultes ont beaucoup plus de valeur, les Norvégiens ont invité les Russes à venir pêcher dans la zone norvégienne, sous surveillance norvégienne, dans le cadre d'un arrangement de partage des quotas. Ce compromis a résolu un problème difficile. De même, les Norvégiens ont donné aux Britanniques et aux Islandais la permission de venir pêcher dans leur zone.

Le sénateur Perrault: Croyez-vous qu'une approche pragmatique de ce genre pourrait être appliquée sur cette côte-ci relativement aux pêcheurs des États-Unis et de l'Alaska?

M. Newton: Je crois que le principe est exactement le même. Nous essayons, chacun de notre côté, d'empêcher l'interception de notre poisson en déplaçant la pêche en direction des fleuves d'où les poissons proviennent. Le seul moyen de s'y prendre, c'est de faire en sorte que les pêcheurs de l'Alaska pêchent les stocks de la rivière Skeena, dans le bassin de la Skeena, sous notre surveillance, au lieu de pêcher des stocks de poissons mixtes dans le fleuve Fraser, sur la côte ouest de l'île de Vancouver, dans les États de Washington ou de l'Oregon. De la même manière, les bateaux canadiens pêcheraient au large de Washington et de l'Oregon jusqu'à hauteur de leur part des stocks. On peut s'inspirer de ce modèle.

Le sénateur Meighen: Monsieur Newton, je connais mieux la côte Est que la côte Ouest. Il me semble vous avoir entendu dire qu'en principe, la Pacific Salmon Alliance s'oppose généralement aux QIT. Cela s'applique-t-il même aux secteurs où, dans d'autres pays, on a enregistré certains succès?

M. Newton: L'alliance compte parmi ses membres des groupes de défense de l'environnement et ceux-ci s'opposent à la privatisation de la pêche, certains en invoquant des intérêts multinationaux et d'autres parce que cela provoque l'aliénation des intérêts de la collectivité. D'autres groupes encore représentent les pêcheurs côtiers qui exploitent de petits bateaux et qui s'aperçoivent qu'ils n'ont pas accès aux ressources adjacentes à leur localité. Je crois que tous ces groupes défendent cette position.

Les gens des Premières nations ont très peur, surtout parce qu'ils n'ont pas le même accès aux capitaux que les citoyens. Habituellement, un pêcheur hypothèque la maison familiale pour acheter un permis. Une maison dans une localité côtière éloignée de la Colombie-Britannique vaut environ 120 000 \$; à Vancouver, la même maison peut valoir 600 000 \$ ou 700 000 \$. Par conséquent, l'habitant d'une localité côtière ne peut pas faire concurrence aux citoyens pour ce qui est de trouver des capitaux pour maintenir ou accroître sa participation dans le secteur de la pêche.

Le sénateur Meighen: La principale objection semble être — et je n'ai absolument rien à redire à cette position — que le T dans le sigle QIT signifie inévitablement que les quotas vont se retrouver concentrés entre les mains des entreprises ou de quelques particuliers. Serait-il possible, en termes pratiques, de mettre en place un QITL, c'est-à-dire un quota individuel transférable, mais de façon limitée? Il me semble que l'on pourrait apaiser certaines objections en spécifiant que les quotas ne peuvent être transférés qu'à l'intérieur d'une certaine catégorie de

background that lawyers are paid vast sums of money to figure out ways to get around regulations. Would your answer be that probably there would be a way of getting around the limited transferability no matter what was said?

Mr. Newton: I believe so, senator. We tried it in the Pacific herring fishery where we put the licence on the individual and made it non-transferable. Immediately the fisher became a company because then the licence would continue forever. Moreover, how do you explain to the widow whose husband has just been drowned when his fishing boat sank that the licence is worth nothing? It is not a practical solution.

There also seems to be an objection that fishers who lease their quota are not bona fide fishers anymore. On this coast, there is a strong argument that one must be a bona fide fisher. Otherwise, what is their real interest, and what do they do to give back to the resource?

I feel the question of leasing undermines the whole concept of the ITQ because the capital demand from the resource has not really been reduced. The numbers of vessels may have been reduced, but the leasing of licences and the buying of quotas does not reduce the total capital invested in the resource, which must be paid for from the extraction of that resource.

Senator Meighen: It is a terribly complicated problem, obviously. In terms of a solution, would the view of the PSA be that each species must be dealt with on an individual basis, but forget about ITQs because that will not work?

Mr. Newton: I believe there is a whole range of other options. For example, instead of the Mifflin Plan, which basically hands the economic advantage to the large-boat fleet to the detriment of the small-boat fleet, they proposed that there must be a balance between the corporate interest in the fleet and the owner-operator part of the fleet. Therefore, they suggested that fishers wishing to retire should be allowed to turn in their licences to the government and in return receive an annuity. Instead of selling their licences to a buy-back program for, say, \$80,000, they would turn in their licences and receive \$8,000 for ten years, and that would be the end of it. Those sorts of mechanisms would continually withdraw the number of licences and the government would be able to decide whether it wished to reissue or scrap some of them. At the same time, they talk about dealing with a corporate fleet in a corporate manner, which may incorporate ITQs, but not the social dimension.

They argue that the allocations are made on historic grounds according to gear type, that fleets should be adjusted according to those allocations, and that the failure of the limited entry is due to the fact that we were unable to manage technological change. Seine boats are incredibly innovative and efficient harvesters, just like combine harvesters in agriculture. Accordingly, we should probably have a ratio of 20 seines to one small boat. However, the fact is that from a ratio of 15 to one we are now moving to a ratio

personnes, dans un secteur géographique donné. Par contre, comme je suis avocat, je me rends compte en disant cela que les avocats sont payés très cher pour trouver des moyens de contourner les règlements. Votre réponse serait-elle que l'on trouverait probablement un moyen de contourner les limites de transférabilité, peu importe ce que l'on pourrait dicter à cet égard?

M. Newton: Je le crains, sénateur. Nous l'avons essayé dans la pêche au hareng du Pacifique; on avait accordé des permis non transférables à des particuliers. Immédiatement, le pêcheur s'est constitué en société, parce que le permis devenait ainsi indéfini. De plus, comment expliquer à une veuve dont le mari vient de mourir noyé dans le naufrage de son bateau que le permis ne vaut plus rien? Ce n'est pas une solution pratique.

Il semble y avoir aussi une autre objection, à savoir que les pêcheurs qui cèdent leurs quotas à bail ne sont plus des pêcheurs légitimes. Sur cette côte-ci, on tient fermement à ce que les pêcheurs soient légitimes. Autrement, quel est leur véritable intérêt et que font-ils pour contribuer à préserver la ressource?

J'estime que la question de la cession à bail sape complètement le concept du QIT, parce que cela ne réduit pas vraiment les pressions qui s'exercent sur les ressources. On a peut-être réduit le nombre de bateaux, mais l'octroi de permis à bail et le rachat des quotas ne réduisent pas le capital total investi dans la ressource, lequel doit être payé à même l'extraction de cette ressource.

Le sénateur Meighen: C'est manifestement un problème terriblement compliqué. Pour essayer d'y trouver une solution, votre groupe est-il d'avis qu'il faut y aller au cas par cas, pour chaque espèce, mais qu'il faut laisser tomber les QIT parce que cela ne marchera pas?

M. Newton: Je crois qu'il existe toute une gamme d'autres possibilités. Par exemple, au lieu du plan Mifflin, qui confère essentiellement un avantage économique à la flotte de grands bateaux, au détriment des petits bateaux, on a proposé d'instaurer un équilibre entre les intérêts des entreprises et ceux des propriétaires-exploitants. Par conséquent, on a proposé que les pêcheurs qui souhaitent se retirer soient autorisés à remettre leur permis au gouvernement, en retour d'une rente. Au lieu de vendre leur permis dans le cadre d'un programme de rachat, disons pour la somme de 80 000 \$, ils pourraient remettre leur permis à l'État et toucher 8 000 \$ par année pendant dix ans, après quoi ils ne toucheraient plus rien. Un tel mécanisme permettrait de réduire constamment le nombre des permis et le gouvernement pourrait alors décider s'il souhaite en redélivrer un certain nombre ou les éliminer. En même temps, on propose de traiter les bateaux qui appartiennent à des entreprises comme on traite les grandes entreprises; le régime pourrait comporter des QIT, mais sans leur dimension sociale.

On soutient que l'attribution des quotas se fait sur des bases historiques en fonction des types d'engin, que les flottes doivent être rajustées pour tenir compte de ces attributions et que l'échec du programme d'entrée limitée est attribuable au fait que nous avons été incapables de gérer le changement technologique. La pêche à la senne est une méthode de récolte extraordinairement novatrice et efficace, tout comme les moissonneuses-batteuses en agriculture. En conséquence, nous devrions probablement avoir un

of two seines to one small boat. We are moving in the wrong direction. We have failed to manage the technology.

Senator Adams: You mentioned the First Nations a couple of times in your brief. I have heard that some fishing associations have complained about natives being allowed to fish in the rivers while some people in the commercial fishery only fish in the sea. Do you have a problem with how future fish stocks will be regulated by the Department of Indian Affairs?

Where I live in the Northwest Territories we have, for example, the Arctic char fishery, and there are certain restrictions on that fishery. You mentioned both the salmon fishery on the Fraser River and farm fishing. How was the farm fishing started and how do they catch the salmon? In farm fishing, must you have eggs to produce the fish? In the meantime, it may be that there are no regulations prohibiting native people from fishing whenever they wish. How do you feel about the fish stocks and how the fishing affects other people?

Mr. Newton: Senator Adams, I feel that one of the key changes on this coast has been the getting together of the native and non-native communities to deal with the fisheries crises. Both types of communities are being removed from the fishery. How can you deny a native village access to the herring or the salmon groundfish right in its foreshore areas? How could you allow an industrial purse seine fleet to harvest highly-valued herring roe in front of a native community and not allow members of that community to participate? That is what the licensing policy, particularly the Mifflin Plan, has caused. Some native communities have fish farms right on their front doors. They do not participate in any of the economic benefits of those farms, but they do suffer the effects of the environmental degradation, including the putrefaction of the bottom area caused by the offal and the feed.

One thing the Mifflin Plan did in antagonizing coastal areas was to bring them together. On the west coast of Vancouver Island, Indian communities and the towns of Tofino and Ucluelet are talking about a regional fisheries management board, where together they will be able to make these difficult allocation decisions on who can fish what and, at the same time, evaluate the opportunities for rebuilding the salmon runs within their areas and rehabilitating lost habitat.

All too often, the native peoples living much further upstream in the upper Fraser River or in the Yukon, et cetera, who have exactly the same claim, get ignored. They also live on the rivers, control the habitat and expect a harvest from the fish that are returning. Where do their voices enter into the dialogue?

ratio de 20 pêcheurs à la senne pour chaque petit bateau. Or, c'est un fait que nous sommes en train de passer d'un ratio de 15 pour 1 à un ratio de deux bateaux de pêche à la senne pour chaque petit bateau. Nous nous orientons dans la mauvaise direction. Nous n'avons pas réussi à gérer la technologie.

Le sénateur Adams: Vous avez mentionné les Premières nations à quelques reprises durant votre exposé. J'ai entendu dire que certaines associations de pêcheurs se sont plaintes parce que les autochtones sont autorisés à pêcher dans les rivières, tandis que les pêcheurs commerciaux peuvent seulement pêcher dans la mer. Avez-vous des objections à la façon dont les futurs stocks de poisson seront réglementés par le ministère des Affaires indiennes?

Là où j'habite, dans les Territoires du Nord-Ouest, nous avons par exemple la pêche à l'omble de l'Arctique, à laquelle certaines restrictions s'appliquent. Vous avez mentionné la pêche au saumon le long du Fraser et l'aquiculture. Comment a-t-on amorcé l'élevage du saumon et comment s'y prend-on pour attraper le saumon? Dans l'aquiculture, il faut bien des oeufs pour obtenir des poissons, n'est-ce pas? Dans l'intervalle, peut-être bien qu'aucun règlement n'empêche les autochtones de pêcher où ils veulent. Quel est votre point de vue sur les stocks de poisson et sur l'incidence de la pêche sur d'autres gens?

M. Newton: Sénateur Adams, j'estime que l'un des principaux changements survenus le long de cette côte s'est produit lorsque des collectivités autochtones et non autochtones se sont serré les coudes pour affronter la crise de la pêche. Les deux collectivités sont en train d'être coupées de la pêche. Comment peut-on interdire à un village autochtone l'accès au hareng ou au saumon qui vient s'échouer sur les battures? Comment peut-on autoriser une flotte industrielle de bateaux de pêche à la senne à récolter la roque de hareng, qui vaut très cher, sous les yeux d'une collectivité autochtone dont les membres n'ont pas le droit de participer à cette récolte? C'est pourtant le résultat de la politique des permis, et en particulier du plan Mifflin. Certaines collectivités autochtones ont des entreprises d'élevage du poisson en plein devant leur porte. Ils ne bénéficient aucunement des retombées de ces exploitations, mais ils souffrent des effets de la dégradation environnementale, notamment la putréfaction du fonds de l'eau causée par les déchets et les aliments pour poisson.

Par contre, en éveillant l'hostilité des zones côtières, le plan Mifflin a aussi eu pour effet d'en rassembler les collectivités. Sur la côte ouest de l'île de Vancouver, les collectivités indiennes et les villes de Tofino et d'Ucluelet envisagent de créer un office régional de gestion des pêches, qui leur permettrait de prendre ensemble des décisions difficiles en matière d'attribution des prises et, en même temps, d'évaluer les possibilités de rétablir la montaison des saumons dans leur secteur et de restaurer l'habitat perdu.

Trop souvent, les autochtones qui habitent beaucoup plus en amont, dans le cours supérieur du Fraser ou même au Yukon, et cetera, sont laissés pour compte, même s'ils ont exactement la même revendication. Ils vivent également le long des rivières, contrôlent l'habitat et s'attendent à pouvoir récolter le poisson qui remonte. À quel moment du dialogue peuvent-ils faire entendre leur voix?

The lesson of the Pacific Salmon Alliance is that you can have a multi-stakeholder group which will come out with positive recommendations, learn and reach consensus. It is not a difficult process, but the group is denied access under the DFO routine business. The DFO will deal with the native fishers as a block or they will deal with a gear sector, but they will not deal with a holistic group of stakeholders who all have views and can contribute.

Senator Adams: Can the people who live along the river and who are allowed to fish in the river also fish in the commercial and dragging salmon fishery? Can anyone who owns a dragging boat for salmon, including people from the native community, go out to sea and take part in commercial fishing?

Mr. Newton: Under the Davis plan, licences called AI licences were created for the native Indians to fish salmon, et cetera. An Indian fishers' assistance program ensured that they had access to loans to purchase vessels to be able to fish. That existed until the introduction of the Mifflin Plan. The native communities were among the largest communities who sold or lost their licences because of the Mifflin Plan. They basically are removed from the fishery, unless they can fish under the Aboriginal Fisheries Strategy, where there are select openings for natives only. There are select fisheries for the Aboriginal Fisheries Strategy, and yet there are villages where no native fisher has a licence to fish in adjacent areas.

Senator Adams: You mentioned fish farming. Are any of the fish released when they reach harvesting age? Are some released at sea? Do they migrate? Is there a market? How does the system work?

Mr. Newton: All the fish are kept in pens in the shallow bays, so they are basically penned as a farm is and they are fed and harvested on a selective size basis. The size of that industry, in particular in Norway which has production of 500,000 tonnes a year, has affected the price of salmon worldwide; in the commercial fishery the price is not nearly so high as it was before the farm salmon came in.

Considering the technology associated with salmon farming, feed specialties, disease and inoculations, a large amount of capital is required in order to get involved in fish farming. This may explain why native bands are not involved in terms of the ownership of those farms.

Senator Stewart: I am from Nova Scotia, Dr. Newton, and I am somewhat familiar the lobster fishery there. As you know, it is a limited access, licence fishery. The licences can be transferred, but I understand that the transfer is controlled, and there cannot be a concentration of licences in the hands of one person, whether natural or fictitious, to use lawyers' language. Assuming there is some advantage in a quota system, and assuming that the quotas

La leçon de la Pacific Salmon Alliance est qu'il est possible de réunir un groupe d'intervenants divers qui vont apprendre, dégager un consensus et présenter des recommandations positives. Ce n'est pas un processus difficile, mais le groupe se voit refuser l'accès au processus des affaires courantes du MPO. Le ministère accepte de traiter avec les pêcheurs autochtones en bloc, ou bien il traite avec un secteur d'engin de pêche, mais il refuse de traiter avec un groupe d'intervenants diversifiés qui ont tous des opinions et qui peuvent contribuer au débat.

Le sénateur Adams: Les gens qui vivent le long de la rivière et qui sont autorisés à pêcher dans la rivière peuvent-ils aussi participer à la pêche commerciale au saumon, à la traîne? Est-ce que n'importe quel propriétaire d'un bateau de pêche aux lignes traînantes, y compris un autochtone, peut aller en mer et participer à la pêche commerciale au saumon?

M. Newton: Aux termes du plan Davis, on avait créé des permis appelés permis A1 pour les Indiens qui voulaient pêcher le saumon ou d'autres espèces. Un programme d'aide aux pêches autochtones garantissait que ces derniers avaient accès à des prêts pour acheter des bateaux pour pouvoir pêcher. Ce plan a existé jusqu'à l'introduction du plan Mifflin. Les collectivités autochtones ont été parmi les plus importantes collectivités à perdre ou à vendre leurs permis en raison du plan Mifflin. Elles sont essentiellement coupées des pêches, à moins de pouvoir pêcher aux termes de la stratégie des pêches autochtones, qui prévoit des possibilités offertes exclusivement aux autochtones. Il y a des pêches réservées aux autochtones dans le cadre de la stratégie des pêches autochtones, et pourtant, il existe des villages entiers où aucun pêcheur autochtone ne possède de permis lui permettant de pêcher dans les secteurs adjacents.

Le sénateur Adams: Vous avez mentionné l'aquiculture. Remet-on en liberté une partie des poissons quand ils atteignent l'âge auquel on peut les récolter? Les rejette-t-on en mer? S'en vont-ils ailleurs? Y a-t-il un marché? Comment ce système fonctionne-t-il?

M. Newton: Tout le poisson est conservé dans des enclos aménagés dans des baies peu profondes. Les poissons sont donc enfermés, exactement comme des animaux de ferme, on les nourrit puis on les récolte sélectivement. L'ampleur de cette industrie, surtout en Norvège où la production atteint 500 000 tonnes par année, a influé sur le prix mondial du saumon; dans la pêche commerciale, le prix n'est plus aussi élevé qu'il l'était avant l'arrivée du saumon de culture.

Compte tenu de la technologie associée à l'élevage du saumon, des aliments spécialisés, des maladies et inoculations, il faut beaucoup de capitaux pour se lancer dans l'aquiculture. Cela peut expliquer pourquoi les bandes autochtones ne possèdent pas de telles exploitations.

Le sénateur Stewart: Je suis de la Nouvelle-Écosse, monsieur Newton, et je connais assez bien la pêche au homard qu'on y pratique. Comme vous le savez, c'est une pêche à accès limité régie par des permis. Ces permis peuvent être transférés, mais si je comprends bien, le transfert est contrôlé et il est impossible que les permis soient concentrés entre les mains d'une seule personne, que ce soit une personne morale ou naturelle, pour utiliser du

could be transferred, would the system not work as well provided that the same kind of controls that are applied in the case of the licence were applied in the case of the quota?

Mr. Newton: I cannot claim to be an expert in the lobster fishery, but with respect to the licence, whether for lobster or salmon, it is usually defined in terms of the equivalency between vessels, either vessel length or vessel restriction. The purchase of another licence would allow a fisher to expand the vessel, or in the case of a trap fishery, increase the number of traps being operated.

For example, in Australia, the Western lobster fishery has a limited entry on the traps, so that each lobster fisher has a licence for 30 traps. In the case of a transfer, one fisher would take another's quota of 30 traps, and run 60 traps in total. That has worked extremely well over 30 years, except that the increased technological efficiency of the new gear has caused a corresponding increase in fishing efficiency. In response, the government has told fishers they can no longer have the 60 traps for which they have a licence; they must surrender 30 traps. The fishers' income does not change from what they had originally, they are just fishing 30 traps much faster to be equivalent to the 60.

Of course, as you say, senator, there will be limits. No fisher could have 100 per cent of all the traps, and in a lobster fishery, the traps are the limiting factor. But, lobster is a relatively sedentary species. With groundfish, the fishers who catch their quota the fastest will win. The impact of technology still provides an incentive to over-invest in a vessel. Vessel and net size are not easy to restrict.

I am trying to say that in a trap fishery, the gear itself is relatively inefficient, whereas in a troll fishery it is not so easy to regulate the size of the vessel, the quota of the vessel or the net of the vessel in the same way. That is why I said that individual transferable quotas work for specific types of fisheries. In many other fisheries, particularly where the stocks are mobile, there are not many positive examples and global experience is too limited to come to a complete conclusion.

Senator Stewart: Let me mention the control, as I understand it, that is applied on the Atlantic Coast in the case of the lobster fishery. If you have a licence you are allowed to fish 300 traps, and that is it. There is a limited season. Regardless of how much money one might have, or how big or efficient a boat one might be able to afford, the number of traps that goes with a licence is 300. There is a strict control. Although the licence is transferable, there is no point in attempting to accumulate licences. My question is this: Suppose you apply the same controls in the case of a quota, making it transferable but limiting the capacity for concentration. The quota is defined and is specific to an owner

jargon juridique. À supposer qu'un système de quota comporte des avantages, et en supposant que les quotas puissent être transférés, le système ne fonctionnerait-il pas aussi bien, pourvu que l'on applique aux quotas les mêmes contrôles que pour les permis?

M. Newton: Je ne peux pas prétendre être un expert en pêche au homard, mais pour ce qui est du permis, qu'il s'agisse du homard ou du saumon, c'est habituellement défini en termes d'équivalence entre les bateaux, d'après la longueur du bateau ou des restrictions qui s'appliquent aux bateaux. L'achat d'un autre permis permettrait à un pêcheur d'agrandir son bateau ou, dans le cas de la pêche aux casiers à homard, d'augmenter le nombre de casiers.

En Australie, par exemple, la pêche au homard de l'Ouest est régie par une limite quant au nombre de casiers; ainsi, chaque pêcheur de homard a un permis lui permettant d'exploiter 30 casiers. Grâce au mécanisme de transfert, un pêcheur peut acquérir un autre quota de 30 casiers et exploiter 60 casiers au total. Ce système fonctionne extrêmement bien depuis plus de 30 ans, sauf que la plus grande efficacité technologique des nouveaux engins a entraîné une augmentation correspondante de l'efficacité de la pêche. En réaction à cela, le gouvernement a dit aux pêcheurs qu'ils ne peuvent plus exploiter les 60 casiers pour lesquels ils détiennent un permis; ils doivent renoncer à 30 casiers. Le revenu des pêcheurs n'a pas changé, ils pêchent simplement beaucoup plus rapidement avec seulement 30 casiers et obtiennent un rendement équivalent à celui qu'ils avaient avec 60.

Bien sûr, comme vous le dites, sénateur, il y a des limites. Aucun pêcheur ne pourrait acquérir la totalité des casiers exploités et, dans une pêche au homard, c'est le nombre de casiers qui est le facteur de limitation. Mais le homard est une espèce relativement sédentaire. Dans le cas du poisson de fond, ce sont les pêcheurs qui prennent leurs prises le plus rapidement qui sont gagnants. La technologie a pour résultat de continuer à encourager les pêcheurs à surinvestir dans l'achat d'un bateau. Il n'est pas facile de restreindre la taille des bateaux et des filets.

Ce que j'essaie de dire, c'est que dans le cas d'une pêche au casier, l'engin lui-même est relativement inefficace, tandis que dans la pêche à la traîne, il n'est pas facile de réglementer la taille du navire, le quota attribué au navire ou la taille du filet, de la même manière. C'est pourquoi j'ai dit que les quotas individuels transférables fonctionnent bien pour certains types de pêche. Dans beaucoup d'autres pêches, surtout lorsque les stocks sont mobiles, il n'y a pas beaucoup d'exemples positifs et l'expérience mondiale est trop limitée pour en arriver à une conclusion définitive.

Le sénateur Stewart: Je voudrais m'attarder au contrôle qui, si je comprends bien, est appliqué sur la côte de l'Atlantique dans le cas de la pêche au homard. Le détenteur d'un permis est autorisé à exploiter 300 casiers, et c'est tout. La durée de la saison est limitée. Peu importe qu'un pêcheur ait beaucoup d'argent, ou qu'il puisse se permettre d'acheter un bateau énorme et très efficace, le nombre de casiers autorisés par permis est de 300. Un contrôle strict est exercé. Même si le permis est transférable, il ne sert à rien d'essayer d'accumuler les permis. Ma question est celle-ci: supposons que l'on applique les mêmes contrôles dans le cas d'un quota, en le rendant transférable, mais en limitant la capacité de

and a boat. Why is that not acceptable, when the transferable licence with controls is acceptable?

Mr. Newton: I believe the problem is that you refer to the lobster fishery and I refer to the clam fishery, and molluscs, as areas where the ITQs have been highly successful. My argument was that for sedentary species, like lobster and crab, a system of ITQs probably is very applicable. However, when you get to groundfish, like cod, herring and pelagic stocks, then it is extremely difficult to see what the benefit would be.

The only difficulty would be whether the community, the fishers, would be able to afford to buy someone else's 300 traps. Presumably, if licences are transferable, a fisher would buy another 300 traps for a total of 600; is that not correct?

Senator Stewart: No, it is not allowed. Three hundred is the limit.

Mr. Newton: Under your proposal, senator, where quotas are transferable, a fisher would go to 600.

Senator Stewart: No. A son or a neighbour might be able to buy a licence, but an individual could not accumulate licences with each licence bearing the right to fish 300 traps.

Mr. Newton: That is allowed under the transferable licence scheme but not allowed under the trap?

Senator Stewart: One can transfer a licence but one cannot accumulate licences.

Mr. Newton: I believe that addresses much of the concern.

Senator Stewart: Could the same scheme not be applied in the case of the quota?

I will ask my second question. As far as I can determine, the main argument in favour of the individual transferable quota for certain species, is that it eliminates the tendency of the fishers to rush to catch the fish. They know what their quota is and they can pace their endeavours according to their convenience or according to their reading of the market.

Is that a valid argument in favour of the quota system, or are we being misled? If it is a valid argument, how can the same goal be achieved without the quota system?

Mr. Newton: ITQs do pace the harvest, and that is the argument put forward in their favour. In the Pacific halibut fishery, the season has been extended and the supply of fresh product has increased dramatically. In contrast, the U.S. part of the halibut fishery, which is a limited entry fishery, was open for only one and a half days of fishing; it was just a hopeless situation. That does not mean to say that it paces the harvest for all fisheries. The halibut fishery was a candidate because there were really only three major landing sites: Seattle, Prince Rupert and Kodiak.

concentration. Le quota est défini et est attribué spécifiquement à un exploitant et à un bateau. Pourquoi cela ne serait-il pas acceptable, alors que le permis transférable assorti de contrôles est acceptable?

M. Newton: Je crois que le problème est que vous évoquez la pêche au homard, et moi la pêche aux myes et autres coquillages, et ce sont des secteurs où les QIT ont connu beaucoup de succès. Mon argument est que pour les espèces sédentaires comme le homard et le crabe, un système de QIT est probablement tout à fait applicable. Par contre, quand il s'agit du poisson de fond, comme la morue, le hareng et les stocks pélagiques, il devient extrêmement difficile d'en discerner les avantages.

La seule difficulté serait de savoir si la collectivité, les pêcheurs pourraient se permettre d'acheter 300 casiers à quelqu'un d'autre. Si les permis sont transférables, on peut supposer qu'un pêcheur peut acheter 300 autres casiers pour un total de 600, n'est-ce pas?

Le sénateur Stewart: Non, ce n'est pas permis. La limite est de 300.

M. Newton: Aux termes de votre proposition, sénateur, si les quotas étaient transférables, un pêcheur pourrait passer à 600.

Le sénateur Stewart: Non. Un fils ou un voisin pourrait acheter un permis, mais un particulier ne peut pas accumuler des permis donnant chacun le droit de pêcher avec 300 casiers.

M. Newton: C'est permis aux termes du régime des permis transférables, mais ce n'est pas permis dans le cas des casiers?

Le sénateur Stewart: On peut transférer un permis, mais l'on ne peut pas accumuler les permis.

M. Newton: Je crois que cela dissipe une grande partie des préoccupations.

Le sénateur Stewart: Le même régime ne pourrait-il pas s'appliquer aux quotas?

Je vais poser ma deuxième question. D'après ce que je peux comprendre, le principal argument en faveur du quota individuel transférable pour certaines espèces est qu'il élimine la tendance des pêcheurs à se précipiter pour prendre du poisson le plus rapidement possible. Ils savent quel est leur quota et peuvent étaler leurs activités en fonction de leur disponibilité ou de leur interprétation du marché.

Est-ce un argument valable en faveur du système des quotas, ou bien sommes-nous en train de nous gourer? Si c'est un argument valable, comment pouvons-nous atteindre le même objectif sans mettre en place un système de quota?

M. Newton: Les QIT permettent effectivement d'étaler la récolte et c'est l'argument qu'on invoque en faveur de ce système. Dans la pêche au flétan du Pacifique, la saison a été prolongée et l'offre de produits frais a augmenté considérablement. Au contraire, aux États-Unis, la pêche au flétan est une pêche à entrée limitée et la saison n'a duré qu'une journée et demie; il n'y avait rien à en tirer. Cela ne veut pas dire que ce système permet d'étaler la récolte dans toutes les pêches. La pêche au flétan était un bon candidat parce qu'il n'y avait en fait que trois principaux ports pour débarquer les prises: Seattle, Prince Rupert et Kodiak.

In other fisheries, such as the orange roughy fishery off New Zealand, ITQs did cause a race for stock which is abundant at the beginning of the year and thus provides higher catch rates. At the end of the season, when the stock is depleted, it must be fished harder to maintain the same catch rates. It is a species restriction that must be considered. That does not occur in the halibut fishery, and I am not sure about the lobster fishery.

In the herring fishery, the Icelandic experience was that ITQs created massive discarding. Since quota was limited in numbers, fishers kept only the large herring and threw the other ones overboard. The Icelanders solved that problem by changing to an individual revenue quota; instead of having a quota in herring tonnes, fishers had a quota in dollars, making small, medium and large fish profitable.

In the fisheries of most species of groundfish, it would be difficult to see that the race was slowed down or that technological efficiency in vessels was no longer an advantage. This changes as the number of quota holders reduces dramatically. For example, it is quite easy for 15 quota holders or 20 quota holders to agree that only five of them will fish and they will all share revenues. There are cases of this in the herring fishery in Alaska.

ITQs will not solve the problems of all fisheries. While there are fisheries where ITQs fit perfectly, there are others where they are not preferable at all. The number of market points and the local demand for a given fishery must be considered.

The bluefin tuna fishery in Australia is given as a classic example of how successful ITQs can be, yet even in this case there are problems. That fishery went from thousands of licences to 15 licences in one year. Now those 15 licence holders are off-loading bluefin tuna outside the 200-mile zone and, in fact, under-reporting their catches to Japanese transfer vessels. There is still an incentive to under-report and cheat on one's quota. The ITQ system is not a 100 per cent workable management tool at this point.

The Chairman: We will now call on Ms Kathy Scarfo, President of the West Coast Trollers Association.

The West Coast Trollers Association represents the interests of some 439 licence holders who fish off the west coast of Vancouver Island. Trolling vessels fish for salmon in the open ocean throughout the Pacific Coast. Lines are used with different lures to catch salmon. The type of lure and the way they are arranged enable trollers to target the desired species. In the course of its deliberations, the committee recently learned that some fishers are anxious to try an individual quota system in the salmon control sector.

Dans d'autres pêches, par exemple la pêche au hoplostète orange de la Nouvelle-Zélande, les QIT ont bel et bien provoqué une course au poisson, qui est abondant au début de l'année, ce qui permet des prises intéressantes. À la fin de la saison, quand le stock est clairsemé, il faut redoubler d'efforts pour maintenir le même taux de prise. C'est une restriction particulière à une espèce dont il faut tenir compte. Ce n'est pas le cas pour la pêche au flétan, et quant à la pêche au homard, je n'en suis pas certain.

Dans la pêche au hareng, l'expérience islandaise est que les QIT ont créé des rejets massifs. Comme les quotas limitaient le nombre de poissons que l'on pouvait prendre, les pêcheurs ne gardaient que les gros harengs et rejetaient tous les autres par-dessus bord. Les Islandais ont réglé ce problème en adoptant un quota qui est fonction du revenu individuel; au lieu d'avoir un quota exprimé en tonnes de hareng, les pêcheurs se voient attribuer un quota en dollars, ce qui rend tous les poissons rentables, qu'ils soient petits, moyens ou gros.

Dans le cas de la plupart des espèces de poisson de fond, on peut difficilement dire que la course a été ralentie ou que l'efficacité technologique des bateaux n'était plus un avantage. Il y a un changement à cet égard à mesure que diminue le nombre de détenteurs de quota. Par exemple, il est très facile pour 15 ou 20 détenteurs de quota de se mettre d'accord pour que seulement cinq d'entre eux fassent de la pêche et pour se répartir les revenus qu'ils en tirent. Il y en a d'ailleurs des exemples dans la pêche au hareng de l'Alaska.

Les QIT ne résoudreont pas les problèmes de toutes les pêches. S'il y a des pêches où les QIT conviennent parfaitement, dans d'autres cas, ce n'est pas du tout la solution souhaitable. Il faut tenir compte du nombre de points d'entrée sur le marché et de la demande locale d'une espèce donnée.

La pêche au thon rouge en Australie est donnée en exemple de la réussite éclatante des QIT, mais même dans ce cas, il y a des problèmes. Le nombre des permis de pêche de cette espèce est passé de plusieurs milliers à 15 en une seule année. Aujourd'hui, ces 15 détenteurs de permis débarquent du thon rouge à l'extérieur de la zone des 200 milles et, en fait, ils ne signalent pas la totalité de leurs prises qu'ils transbordent sur des bateaux japonais. Les pêcheurs sont encore incités à sous-déclarer et à tricher. Le système des QIT n'est pas pour le moment un outil de gestion applicable à 100 p. 100.

Le président: Nous allons maintenant entendre Mme Kathy Scarfo, présidente de la West Coast Trollers Association.

La West Coast Trollers Association représente les intérêts de quelque 439 détenteurs de permis qui pêchent au large de la côte ouest de l'île de Vancouver. Les bateaux de pêche aux lignes traînantes naviguent en haute mer tout le long de la côte du Pacifique pour y prendre du saumon. Les lignes sont dotées de différents appâts pour prendre du saumon. Les appâts différents et leur disposition permettent aux pêcheurs à la traîne de cibler les espèces recherchées. Dans le cours de ses travaux, le comité a appris récemment que certains pêcheurs ont hâte de mettre à l'essai un système de quotas individuels dans le secteur du saumon.

I will leave the remainder of the opening comments to you, Ms Scarfo.

Ms Kathy Scarfo, President, West Coast Trollers Association: I represent 468 trollers on the west coast of Vancouver Island. In the past, over 2,000 fished in that region. With the industry's restructuring, we downsized the fleet in that area in particular. We are independent owner-operators, family operators, usually based in the communities where we fish. We produce a higher quality product, therefore, we do not usually sell to the large companies. The bulk of our fish goes to small independent processors, or we market it ourselves because we freeze on board, also.

There has been a selective fishery on the west coast of Vancouver Island for over 100 years. It was started by the natives in that region. The proposal for looking into an individual quota came from one or two representatives within the older troll fleet, not from the troll sector as a whole. There are reasons why the concept of quotas appeals to us, and I will explore them, but the members have basically said no to individual quota at this point.

We are a fairly new association and we have a very high membership at this point. We came into being with the restructuring, so we are very familiar with the present situation within the troll sector and within commercial fishing in British Columbia. We came to the realization a few years ago that fishing can no longer proceed the way it once did, that things have changed, and that we will not be doing business the same way we did in the past. In order to meet those challenges, we have some very difficult decisions to make. Those choices must be based on certain principles, which must be defined.

Our fleet feels strongly that we are very closely linked to the communities to which we deliver the fish. When we talk about allocation and quotas, we are actually not looking so much at an individual vessel quota but at a regional quota. We want to maintain access to a region of the coast so that we can keep the infrastructure, the local knowledge. Essentially, it is a much more manageable approach to fisheries than is the approach taken to the salmon industry, in particular, with its individual quota per vessel. We have a fairly high transient fishery. You never know ahead of time what the stock composition will be in detail or the amount. Therefore, individual quota allocations became unmanageable. Regional quota allocations make more sense because they allow us to maintain some kind of percentage. We have been looking at establishing regional quota allocations in our region through our First Nations interim treaty negotiations, in conjunction with other sectors. This would be a new method. We are working very closely with the native, sports and fishing communities, and with the fishers who have a vested interest. We are taking a different approach than has been taken in the past, where treaty

Je vous cède maintenant la parole, madame Scarfo.

Mme Kathy Scarfo, présidente, West Coast Trollers Association: Je représente 468 pêcheurs aux lignes traînantes de la côte ouest de l'île de Vancouver. Dans le passé, il y en avait plus de 2 000 dans cette région. Avec la restructuration de l'industrie, nous avons réduit l'ampleur de la flotte dans ce secteur particulier. Nous sommes des propriétaires-exploitants indépendants, des entreprises familiales, habituellement établies dans les collectivités où nous pratiquons la pêche. Nous produisons un produit de meilleure qualité et, par conséquent, nous ne vendons pas habituellement aux grandes compagnies. Le gros de notre poisson est vendu à de petits transformateurs indépendants, ou bien nous le vendons nous-mêmes puisque nous pouvons aussi le congeler à bord.

La pêche sélective se pratique sur la côte ouest de l'île de Vancouver depuis plus d'un siècle. Ce sont les autochtones de cette région qui ont été les premiers à le faire. La proposition d'envisager un quota individuel émane d'un ou deux représentants de la flotte de pêche aux lignes traînantes, ceux dont les bateaux sont les plus anciens, et non pas de l'ensemble du secteur de la pêche aux lignes traînantes. Nous trouvons que le concept des quotas est attrayant à certains égards, et nous allons étudier la question, mais nos membres ont essentiellement dit non aux quotas individuels pour le moment.

Nous sommes une association relativement nouvelle qui compte de très nombreux membres. Nous sommes nés avec la restructuration et nous connaissons donc très bien la situation actuelle dans le secteur de la pêche aux lignes traînantes et de la pêche commerciale en Colombie-Britannique. Nous nous sommes rendu compte il y a quelques années que l'on ne pouvait plus continuer à pêcher comme on le faisait avant, que les choses avaient changé et que l'avenir serait différent du passé. Pour relever le défi, nous devons prendre des décisions très difficiles. Ces choix doivent être fondés sur certains principes que nous devons définir.

Nos pêcheurs se sentent très proches des collectivités auxquelles nous livrons le poisson. Quand nous parlons de répartition et d'attribution des quotas, nous n'envisageons pas tellement un quota individuel par bateau, mais plutôt un quota régional. Nous voulons maintenir l'accès à une région de la côte, afin de pouvoir conserver l'infrastructure, le savoir-faire local. Essentiellement, c'est une approche de la pêche beaucoup plus raisonnable que l'approche actuellement appliquée pour la pêche au saumon, avec ses quotas individuels par bateau. Dans notre secteur, la pêche est une activité assez changeante. On ne sait jamais à l'avance quelle sera la composition des stocks en termes d'espèces ou de quantités. Par conséquent, les quotas individuels deviennent impossibles à gérer. Les quotas régionaux sont plus logiques parce qu'ils nous permettent de maintenir un certain pourcentage. Nous avons examiné la possibilité d'établir des quotas régionaux dans notre région, dans le cadre de négociations que nous avons comme Premières nations en vue d'obtenir un traité provisoire, de concert avec d'autres secteurs. Ce serait une nouvelle méthode. Nous travaillons très étroitement avec les

negotiations happened at one table, and licensing policy happened somewhere else.

If you look at the way we have been managing our fisheries and our allocations in the last few years, our sector has paid the price of reallocation to other sectors. We have found this very difficult. We have been sacrificed in the Canada-U.S. treaty, and we have also been sacrificed in favour of reallocation to the large corporations and the large net fleet, who do not buy troll fish because we produce quality, not quantity.

We have heard many reasons in the last few years why the troll fleet should be looking at individual quotas, because we are not economically viable as we stand. Part of our economic viability depends on our access. If we have a constant reallocation to other sectors and no stability in our access, then we are definitely not viable. We are confronted with paying the price for conservation and undermining our markets. We are therefore looking at stabilizing our allocation perhaps, rather than at an individual quota system. If that means a regional quota so that we can continue to build, so be it.

I had hoped to prepare a whole package for you but, as you know, we are facing a severe fisheries crisis on the West Coast. I have just come from a meeting, which attempted to address coho management. As you may know, the Department of Fisheries cancelled the multi-stakeholder process yesterday and essentially left us hanging, not knowing. Our main concern is that there is a major shift in allocations. We may be talking about new ways of looking at allocations, but by the time this committee finishes its deliberations, many of us may not be in existence.

I must apologize for not preparing some of the data. I know that Dr. Newton is very well versed in international allocations. We have looked at allocations from the point of view of principles. Canada has some very good principles that we have agreed to internationally, such as the United Nations Code of Conduct. We keep producing documents about sustainability in the fisheries. We would like to see these principles actually applied, instead of just constantly sitting on a shelf, getting dusty somewhere. These are the kinds of discussions and criteria that will lead to sustainable fisheries and to stability in allocation and regional access, which is really what we are looking for.

I wish to add the fact that I have been involved in fisheries for a number of years, both in academic administration and on the grounds. We really need to bring the different levels of discussion into a comprehensive planning process. There is an incredible

Autochtones, les pêcheurs sportifs et commerciaux, et avec les pêcheurs qui ont des droits acquis. Nous adoptons une approche différente par rapport à ce qui s'est fait dans le passé, alors que les négociations relativement aux traités se faisaient à une table, tandis que la politique d'octroi des permis était décidée ailleurs.

Si vous examinez la façon dont nous avons géré nos pêches et attribué les prises au cours des dernières années, notre secteur a payé le prix de la réallocation des ressources à d'autres secteurs. Nous avons trouvé cela très difficile. Nous avons été sacrifiés dans le traité canado-américain et nous avons également été sacrifiés en faveur de la réallocation aux bateaux de pêche à filets maillants et aux grandes entreprises, lesquelles n'achètent pas le poisson pêché aux lignes traînantes, parce que nous produisons de la qualité, et non pas de la quantité.

Ces dernières années, nous avons entendu énoncer de nombreuses raisons pour lesquelles les pêcheurs aux lignes traînantes devraient envisager des quotas individuels, parce que nous ne sommes pas rentables actuellement. Notre rentabilité dépend de notre accès. Si la ressource fait constamment l'objet de réallocation à d'autres secteurs et que notre accès n'ait aucune stabilité, alors il est certain que nous ne sommes pas viables. Nous sommes confrontés à cette réalité: nous payons le prix de la conservation et nos marchés se rétrécissent. Nous cherchons donc à obtenir peut-être la stabilisation de la part qui nous est attribuée, plutôt qu'un système de quotas individuels. Si cela doit se traduire par un quota régional, de manière que nous puissions continuer à prospérer, eh bien, soit.

J'avais espéré préparer à votre intention toute une trousse de documents, mais vous n'ignorez pas que nous traversons actuellement une grave crise dans les pêches sur la côte Ouest. J'arrive tout juste d'une réunion où nous avons tenté de nous attaquer au problème de la gestion du coho. Vous savez peut-être que le ministère des Pêches a annulé hier le processus multi-intervenants et nous a laissés essentiellement dans le noir, dans l'incertitude. Notre principale crainte est que l'on assiste à une réorientation de la répartition des prises. On discute peut-être de nouvelles façons de s'y prendre pour cette répartition, mais quand le comité aura terminé ses délibérations, il est bien possible que beaucoup d'entre nous aient disparu.

Je dois m'excuser de n'avoir pas préparé un mémoire avec des données. Je sais que M. Newton connaît très bien ce qui se fait dans le monde pour l'allocation des ressources. Nous avons examiné la question du point de vue des principes. Le Canada a établi de très bons principes et nous avons pris des engagements à cet égard sur la scène internationale, par exemple pour le code de déontologie des Nations Unies. Nous produisons constamment des documents sur la durabilité des pêches. Nous voudrions bien que ces principes soient appliqués, au lieu de s'empoussiérer quelque part sur les tablettes. Voilà le genre de discussions et de critères qui déboucheront sur des pêches durables et sur la stabilité dans la répartition des ressources et l'accès régional, ce qui est vraiment notre objectif.

Je voudrais ajouter que je m'intéresse aux pêches depuis nombre d'années, à la fois comme universitaire et sur le terrain. Ce qu'il faut vraiment, c'est regrouper les différents niveaux de discussion dans un processus de planification intégrée. Il y a à

level of mistrust of government policy at this point. Any decisions that are made on these kinds of issues, such as individual quotas, must involve the actual grassroots individuals who are the stakeholders, who have the vested interest. Certain issues need to be discussed at the regional level, not just by myself as a licence holder, but by the communities that have a very strong stake in all of these discussions. Those communities, in our case, represent a large native component. The issues that need to be discussed include: the regional effects of individual quotas or shifting licences; the value of marketing licences as opposed to the value of fish harvesting; and the distribution of the benefits of the resource to the communities.

I know that, in the United States, they have had serious concerns about individual quotas. They have actually put in place a moratorium for several years to explore some of the repercussions of these issues. We must recognize that salmon do not stay in one place. We do not know from year to year, or month to month, how they will come back. Most individual quota systems are in the kind of fishery where you can actually not fish for a couple of weeks and then go out and catch the fish a little later. Our fish show up in a large quantity during a very short period of time, and that kind of pelagic fishery needs to be addressed in a slightly different manner.

The Chairman: You mentioned the problems that you are now facing with the coho. My understanding is that your fleet fishes mostly the coho and chinook, and that these are very directed fisheries. We can understand your apprehension and the need for your involvement in any future decisions.

You mentioned what the U.S. is doing at the present time, and that is in fact true. The Magnuson Act has been extended for a number of years to stop any further privatization or the establishment of ITQ regimes.

I had made the statement in my opening comments. I had said that the committee recently learned in the course of its deliberation that some fishers are anxious to try an individual quota system in the salmon troll sector. The witness in question was Bruce Turris, executive director of the Pacific Black Cod Fisherman's Association, who believed that some salmon fishermen are now very anxious to try an individual quota system in the troll sector, and that there is no reason why it would not work there.

I just pass that on as the source to which I was referring in my opening comments. I believe that you have mentioned that this is, in fact, not the position of your sector.

Senator Stewart: You say that you are catching a high-quality fish, which you ice on board. Am I correct in assuming that the boats that belong to your counsel members are fishing in the same

l'heure actuelle un niveau incroyable de méfiance envers la politique gouvernementale. Toutes les décisions prises dans ces dossiers, par exemple l'établissement de quotas individuels, doivent mettre en cause les personnes qui sont à la base, les intervenants, ceux qui sont intéressés au premier chef. Certaines questions doivent être discutées au niveau régional, non pas seulement par moi-même à titre de titulaire de permis, mais par les collectivités qui ont beaucoup en jeu dans ces discussions. Dans notre cas, la collectivité comprend une importante composante autochtone. Les questions dont il faut discuter sont: les effets régionaux des quotas individuels ou du transfert des permis; la valeur des permis comme marchandises échangeables, par opposition à la valeur du poisson récolté; et la répartition entre les diverses collectivités des avantages tirés de la ressource.

Je sais qu'aux États-Unis, de sérieuses réserves ont été exprimées au sujet des quotas individuels. En fait, ils ont imposé un moratoire de plusieurs années pour examiner certaines répercussions de ces quotas. Il faut reconnaître que le saumon ne reste pas toujours à la même place. On ne sait jamais d'une année à l'autre, et même d'un mois à l'autre, dans quelle mesure les saumons seront de retour. La plupart des systèmes de quota individuel sont en place dans des secteurs de pêche où l'on peut cesser de pêcher pendant quelques semaines pour revenir prendre le poisson un peu plus tard. Dans notre cas, le poisson arrive en grande quantité pendant une très brève période, et il faut donc aborder de façon légèrement différente la pêche aux espèces de poissons pélagiques.

Le président: Vous avez évoqué les problèmes que vous éprouvez actuellement avec le coho. Je crois savoir que vous pêchez surtout le coho et le quinnat et que c'est une pêche très sélective. Nous comprenons vos craintes et le besoin de vous faire participer à toute décision future.

Vous avez aussi mentionné ce qui se fait actuellement aux États-Unis, et ce que vous dites est vrai. La loi Magnuson a été reconduite pour un certain nombre d'années afin de stopper toute nouvelle privatisation ou l'établissement de régimes de QIT.

J'ai dit tout à l'heure, dans mes observations liminaires, que le comité a appris récemment, durant le cours de ses délibérations, que certains pêcheurs ont hâte de mettre à l'essai un système de quotas individuels dans le secteur de la pêche au saumon aux lignes traînantes. Le témoin en question était Bruce Turris, directeur exécutif de l'Association des pêcheurs de morue charbonnière du Pacifique, qui a dit croire que certains pêcheurs au saumon ont maintenant très hâte de mettre à l'essai un système de quotas individuels dans le secteur de la pêche à la traîne et qu'il n'y a aucune raison qu'un tel système ne fonctionne pas dans ce secteur.

Je dis cela simplement pour préciser la source de mes commentaires de tout à l'heure. Sauf erreur, vous avez dit que telle n'est pas la position de votre secteur.

Le sénateur Stewart: Vous dites que vous prenez du poisson de grande qualité que vous congelez à bord. Ai-je raison de supposer que les bateaux qui appartiennent à vos membres

waters as the other types of fleets? If so, how do you assure that you get the better fish?

Ms Scarfo: Our quality is based on our handling. Our fleet fishes in some regions with the other sectors. We have an inside troll fleet that fishes side by side with the seines and the gillnets. Much of the difference lies in the handling of the product. Last year, the same sector harvested 1.5 million sockeye in a ten-hour period. It took my fleet 48 days to harvest that amount of fish. We are handling them on a one-to-one basis. Each fish comes over the side individually, and some of our fish is still iced. A great deal of our fish is frozen fresh on board the same day it is caught. We can then go out and find a better market for a quality product that is well handled. It is not crushed as it comes on board; it is bled. It is really a different product altogether. That is why the large companies do not handle our product anymore. They really should not be speaking on our behalf in any way, shape or form. We have our own markets and we would like to continue to explore them. But when you continue to lose access to the resource, it is very hard to maintain your markets.

Senator Stewart: You mentioned that you had 468 members. Would I be correct in assuming that there are 468 licences, or is there a concentration of more than one licence in the hands of some of your members?

Ms Scarfo: I represent a fleet of 468; 350 of them are my members at this point. Our organization has been in existence for two years. We work very closely at the grassroots level with our membership to ensure that they are involved in the process. In my region, there are 468 licences.

Senator Stewart: There is only one licence to a boat. Is that correct?

Ms Scarfo: You can stack a licence. Since the Mifflin Plan, I can purchase another licence to fish another region. Some of my boats are stacked licences.

Senator Stewart: Do you object to that?

Ms Scarfo: No. I have a small problem with the way the Mifflin Plan was implemented and whether the lines that were drawn on the map make sense. I am not sure whether or not the segments of the coast that we were given make sense. Each of those segments of the coast has an uncertain access to the resource, which should have been defined ahead of time. As a management tool, we have restricted the fleet's size.

Senator Stewart: You refer to the desirability of regional quotas. That is a very interesting concept. Am I correct in assuming, however, that only those who happen to be fortunate enough to have a licence can fish in a certain region?

Ms Scarfo: We basically have regional licensing at this point. When you implemented the Mifflin Plan, you set up areas. Each of those areas has a different gear type per region. In the way we

pêchent dans les mêmes eaux que d'autres types de bateaux? Dans l'affirmative, comment pouvez-vous avoir l'assurance que vous prenez les meilleurs poissons?

Mme Scarfo: Notre qualité est garantie par notre procédé de pêche. Nos bateaux pêchent effectivement dans les mêmes secteurs que les autres. Nous avons une flotte de bateaux de pêche à la traîne qui naviguent dans les mêmes eaux que les pêcheurs à la senne et aux filets maillants. La différence tient en grande partie à la façon dont nous manutentionnons le produit. L'année dernière, dans le même secteur, on a récolté 1,5 million de saumons sockeye en dix heures. Il a fallu 48 jours aux pêcheurs de mon groupe pour récolter cette quantité de poissons. Nous les prenons en fait un par un. Chaque poisson est ramassé individuellement et une grande partie de nos prises est congelée à bord le jour même de la pêche. Cela nous permet de trouver un débouché plus intéressant pour un produit de qualité qui est manutentionné avec soin. Le poisson n'est pas écrasé quand il est embarqué; il est saigné. C'est vraiment un produit complètement différent. C'est pourquoi les grandes compagnies ne veulent plus acheter notre produit. Elles ne devraient vraiment pas parler en notre nom ni prétendre le faire. Nous avons nos propres marchés et nous voulons continuer à les exploiter. Mais il nous est très difficile de le faire parce que notre accès à la ressource ne cesse de diminuer.

Le sénateur Stewart: Vous avez dit compter 468 membres. Ai-je raison de supposer qu'il y a 468 permis, ou bien certains de vos membres possèdent-ils plus d'un permis?

Mme Scarfo: Je représente une flotte de 468, dont 350 sont actuellement membres de notre organisation, qui existe depuis deux ans. Nous travaillons en étroite collaboration avec nos membres, au niveau de la base, pour nous assurer qu'ils ont leur mot à dire. Dans ma région, il y a 468 permis.

Le sénateur Stewart: Il n'y a qu'un seul permis par bateau, n'est-ce pas?

Mme Scarfo: Il est possible de cumuler les permis. Depuis le plan Mifflin, je peux acheter un autre permis pour aller pêcher dans une autre région. Certains de mes bateaux exploitent ainsi plusieurs permis.

Le sénateur Stewart: Avez-vous des objections à cela?

Mme Scarfo: Non. J'ai quelques réserves quant à la façon dont le plan Mifflin a été appliqué et je me demande si les limites qui ont été tracées sur la carte ont du sens. Je ne suis pas certaine que les secteurs de la côte que l'on nous a attribués soient raisonnables. Chacun de ces secteurs côtiers donne un accès incertain à la ressource, et l'accès aurait dû être défini au départ. Comme outil de gestion, nous avons restreint l'ampleur de la flotte.

Le sénateur Stewart: Vous dites que les quotas régionaux sont souhaitables. C'est un concept très intéressant. Toutefois, n'ai-je pas raison de supposer que seuls ceux qui sont assez riches pour acheter un permis peuvent pêcher dans une région donnée?

Mme Scarfo: Nous avons essentiellement des permis régionaux actuellement. Quand vous avez appliqué le plan Mifflin, vous avez établi des secteurs. Pour chacun de ces

traditionally did allocation within the commercial sector, the troll, gillnet and seine sectors had a percentage of whatever was returning. Now, we are saying that, within the troll sector, each of those regions is allowed an allocation or a percentage of that troll share. Within the troll sector, we have actually come up with a troll consensus that reflects licence choice and historical allocation. Otherwise, we would see continuing conflict over allocation, which is an age-old problem. As long as fish have existed, we have all been fighting over access. It gave some stability so that we can maintain the infrastructure, the local knowledge and the regional distribution.

It also meant that we were not in a constant battle year to year in shipping allocations from one region to another. We have worked out our allocations in sockeye equivalents. I know that traditionally I harvest coho and chinook — those were our bread and butter. But in the allocation process on salmon, we share the burden of conservation by working everything out in sockeye equivalents. In other words, if, for conservation purposes, I forego a chinook fishery, I should have a large percentage of the total share of the pie, which would mean pink, chum or sockeye. Maintaining that sockeye equivalent has been incredibly important because not everyone lives at the source of the resource that they are harvesting. Therefore, if I live in a region and I have a sockeye river behind me, it is just as important for me to be a steward of that river, whether or not I am harvesting that sockeye, chinook or coho, because, in the long run, it comes out of my share of the allocation. It maintains that grassroots sense of ownership of all the resource, habitat protection and stewardship everywhere in British Columbia.

Senator Stewart: Tell me why my following suggestion is wrong. It seems to me that you are saying that you favour having a limited number of persons who can fish, but that you want the assurance that your region will have a certain percentage of the total allowable catch. It seems to me that you want your bread buttered on both sides.

Ms Scarfo: We have had limited licensing and entry in the commercial sector for many years. You need some sense of what you have bought into, otherwise it is a really bad investment. Also, you would not continue to invest in that resource, then. If I know that the commercial sector has access to, say, 80 per cent of the total allowable catch, then I know that as a troller in my region, because we now have regional licensing, I should have access to this percentage of the overall piece of the pie. Then I can continue to invest. As it is, without some certainty in your allocation or in your quota by region, and I did not define the regions, I could have stayed coast wide. It would not have mattered to me. But if we have this regional access, I need to know that I can be as economically viable as possible and that I have some sense of stability. Thus, I will continue to invest not

secteurs, on a droit à un certain type d'engin. De la façon dont nous avons traditionnellement réparti la ressource dans le secteur commercial, les pêcheurs à la traîne, aux filets maillants et à la senne avaient chacun un pourcentage des prises totales. Aujourd'hui, on dit que, dans le secteur de la pêche aux lignes traînantes, chacune de ces régions a droit à un pourcentage des prises de la pêche à la traîne. Dans le secteur de la pêche à la traîne, nous avons en fait dégagé un consensus qui reflète le choix en matière de permis et les prises historiques. Autrement, il y aurait constamment des conflits en matière d'attribution, ce qui est un problème séculaire. Depuis qu'il y a du poisson, on se dispute l'accès à la ressource. Cela a donné une certaine stabilité qui nous permet de maintenir l'infrastructure, le savoir-faire local et la distribution régionale.

Cela voulait dire aussi que nous n'étions plus engagés chaque année dans un conflit pour transférer les ressources d'une région à une autre. Nous avons établi un barème d'allocation des ressources en équivalents sockeye. Je sais que traditionnellement, j'ai toujours pêché le coho et le quinnat, qui représentent l'essentiel de notre revenu. Mais dans le processus de répartition du saumon, nous nous partageons le fardeau de l'effort de conservation en calculant tout en équivalents sockeye. Autrement dit, si je renonce à pêcher le quinnat dans un secteur donné, à des fins de conservation, je dois obtenir en retour un pourcentage important des prises totales, qui peuvent être du saumon rose, du kéta ou du sockeye. Il s'est révélé incroyablement important de maintenir cette équivalence en sockeye, parce que les pêcheurs n'habitent pas tous à la source de la ressource qu'ils récoltent. Par conséquent, si j'habite dans une région et que j'aie à côté de chez moi une rivière à saumon sockeye, il est tout aussi important pour moi d'assurer l'intendance de cette rivière, peu importe que je récolte ce sockeye, du quinnat ou du coho, parce qu'à long terme, tout est pris en compte dans le calcul de ma part des prises. Cela permet de maintenir ce sentiment d'être propriétaire de l'ensemble de la ressource et responsable de la protection de l'habitat et de l'intendance partout en Colombie-Britannique.

Le sénateur Stewart: Dites-moi en quoi je me trompe quand je dis ceci: il me semble que vous dites être en faveur de limiter le nombre de personnes autorisées à pêcher, tout en voulant recevoir l'assurance que votre région aura un certain pourcentage du total des prises admissibles. Ne voulez-vous pas ainsi gagner sur tous les tableaux?

Mme Scarfo: Depuis de nombreuses années, la pêche commerciale est limitée en raison des permis et de l'accès. Il faut avoir une idée quelconque du régime auquel on a adhéré, autrement c'est un très mauvais investissement et les pêcheurs ne continueront pas à investir dans cette ressource. Si je sais que le secteur commercial a accès à, disons, 80 p. 100 des prises admissibles totales, alors je sais qu'à titre de pêcheur à la traîne dans ma région, parce que nous avons maintenant des permis régionaux, je devrais avoir accès au même pourcentage des prises totales. Ainsi, je peux continuer à investir. Dans la situation actuelle, en l'absence d'une certitude quelconque pour ce qui est de la répartition des prises ou de l'attribution de quotas par région, et je n'ai pas défini les régions, j'aurais pu continuer à pêcher tout le long de la côte. Cela n'aurait fait aucune différence pour moi.

only in my markets but in my infrastructure, and maintain some sense of local knowledge in that region and continued access. Without that, we will continue to see conflict in British Columbia over access.

I do not think you are wrong. Yes, I want my bread buttered on both sides. Whether I buy a liquor licence or you give me 200 seats next week, I believe that any business person would wish to know that he will have access to 200 seats and not 10.

Senator Butts: I am wondering if your group belongs to the Pacific Salmon Alliance that we just heard about?

Ms Scarfo: Yes, we have participated in the Pacific Salmon Alliance. We work on the concept that we can no longer do business by ourselves, that we must expand. "Partnership" is the key word that the federal government uses, although their concept of partnerships, from what we have seen, is that basically we pay the price, and they maintain control.

The partnerships that we are attempting to build are somewhat different. In recognizing that this is a common property resource, we wish to see certain principles applied to our fishery. We need to work in a more holistic, comprehensive manner on those principles. We will be working with native organizations, environmental groups, communities, much more than we used to in the past. We are also members of the Nuu-chah-nulth treaty process through the Aquatic Management Resource Board, and are members of the sustainable fisheries foundations. You name it, we are members.

Senator Butts: You are that flexible. However, your ideas are certainly different on the Mifflin Plan, right?

Ms Scarfo: My personal opinion of the Mifflin Plan is not very high. It did not achieve what it was meant to achieve, which was to decrease the capacity of the fleet and to increase economic viability. I have never heard of anyone becoming more economically viable by having to go further into debt. The Mifflin Plan has resulted in a shift of allocation from the rural regions to the urban regions, and from the independent owner-operator to the large corporations. That may not be readily apparent or easy to document, but when you look at who harvests the fish, and who is making a profit from B.C.'s resources these days, I believe it is very clear.

Senator Butts: Rather than oppose it, you have attempted to adapt to it. Is that fair?

Ms Scarfo: No, I would oppose the Mifflin Plan, but I have no choice but to work within it. Working within it has posed many problems. Last year, we were cut off from a large portion of our allocated share of the fish because someone drew an invisible line on the map that did not meet conservation purposes, and to fish

Mais si nous avons cet accès régional, je dois savoir que je peux être aussi rentable que possible et que je peux compter sur une certaine stabilité. Ainsi, je vais continuer d'investir non seulement dans mes débouchés, mais aussi dans mon infrastructure, pour maintenir le savoir-faire qui existe dans cette région et avoir un accès continu. Autrement, on assistera à la persistance des conflits en matière d'accès en Colombie-Britannique.

Je ne pense pas que vous vous trompiez. Oui, je veux gagner sur tous les plans. Si j'achète un permis de vente d'alcool ou si vous me donnez 200 sièges la semaine prochaine, je pense que n'importe quel homme d'affaires voudrait savoir qu'il aura accès à 200 sièges et non pas à dix.

Le sénateur Butts: Je me demande si votre groupe fait partie de la Pacific Salmon Alliance dont nous venons d'entendre un représentant?

Mme Scarfo: Oui, nous avons participé aux travaux de la Pacific Salmon Alliance. Nos efforts sont fondés sur le principe que nous ne pouvons plus nous débrouiller seuls, que nous devons élargir nos cadres. Le «partenariat» est un mot clé que le gouvernement fédéral utilise, quoique sa notion de partenariat, d'après ce que nous avons vu, c'est essentiellement que nous payons le prix mais qu'il continue à tout contrôler.

Les partenariats que nous essayons de bâtir sont quelque peu différents. En reconnaissant que nous avons affaire à une ressource de propriété commune, nous souhaitons que l'on applique certains principes dans notre secteur de pêche. Nous devons travailler d'une manière plus globale, plus holistique, en respectant ces principes. Nous travaillerons avec des organisations autochtones, des groupes de défense de l'environnement, des collectivités, beaucoup plus que nous l'avons fait dans le passé. Nous sommes aussi membres du processus du traité Nuu-chah-nulth, par l'entremise du Aquatic Management Resource Board, et nous sommes membres des fondations pour les pêches durables. En fait, nous sommes membres d'à peu près toutes les organisations qui existent.

Le sénateur Butts: Vous êtes très souples. Vous avez toutefois des idées très différentes sur le plan Mifflin, n'est-ce pas?

Mme Scarfo: Personnellement, je n'ai pas beaucoup d'estime pour le plan Mifflin. Il n'a pas atteint les objectifs qu'on s'était fixés au départ, à savoir de réduire la capacité de la flotte et d'accroître la rentabilité. Je n'ai jamais entendu parler de quelqu'un qui ait accru sa rentabilité en s'endettant davantage. Le plan Mifflin a entraîné un transfert des ressources des régions rurales aux régions urbaines, et du propriétaire-exploitant indépendant aux grandes entreprises. Ce n'est peut-être pas évident à première vue ni facile à prouver, mais quand on voit qui récolte le poisson et qui fait des profits à même les ressources de la Colombie-Britannique de nos jours, je pense que c'est très clair.

Le sénateur Butts: Au lieu de vous y opposer, vous vous êtes efforcés de vous y adapter. Est-ce juste?

Mme Scarfo: Non, je suis contre le plan Mifflin, mais je n'ai pas le choix et je dois m'en accommoder. Le fait de devoir fonctionner dans ce cadre a posé beaucoup de problèmes. L'année dernière, nous avons perdu une part importante des ressources halieutiques qui nous étaient attribuées parce que quelqu'un a

the way that we should have fished, or would have had to have fished to get our share, would have meant that we need to forego conservation. Instead of foregoing conservation, our fleet, over the last two years, has foregone fishing opportunity voluntarily, not waiting for the department to come up with fishing plans. We have said that there are certain species of fish that we will not harvest. The Mifflin Plan is not flexible; we were required to pay for our conservation efforts out of our pockets and watch someone else harvest the benefits.

Senator Butts: I am very interested in your notion of a regional quota (RQ) and I wish to know how you go about getting one.

Ms Scarfo: We have sat through allocation processes since the Mifflin Plan. When the Mifflin Plan was first implemented, they said they would define allocation so that we knew what we were investing in, stability being a very important factor. That should have been defined prior to our having to make not only a gear choice but an area choice. I personally fished the whole coast, using a combination of gears. When it came to making a decision, how do you choose an area when you do not know what access to the resource you will have? It was basically a case of taking a dart, throwing it at the wall, or choosing the type of fishing that you feel is the most sensible. I personally chose trolling because it is a more selective fishery; it has a higher value; and it is environmentally a sounder fishery. It was a personal choice based on those reasons and on the promises that there would not be massive shifts from historical allocations.

We have seen a massive shift from historical allocations, however. The Mifflin Plan and the data that was handed out to the round table and to the commercial licence holders in what we call the prospectus, which is the only documentation that we have, very clearly identified the traditional harvest in sockeye equivalents by each region, by each gear type. For my sector, we traditionally harvested 30 per cent of the commercial share. In my region, we harvested 52 per cent. On the west coast of Vancouver Island, it was 14 per cent, and I believe it was 32 or 34 per cent in the north.

We have said that in order to maintain some sense of stability of access in these regions, we need to maintain that historical access to the fish. Otherwise, we will lose our infrastructure. We have seen a massive shift, and this cannot continue. These massive shifts in allocation from one region to another are creating much of the turmoil and financial instability in our coastal communities.

On the East Coast, they looked at community allocations to maintain that sense of "communities of place," which is the term used by the United Nations. We say that instead of giving the actual community the licence and the allocation, give it to the region so that all of us can participate. You need not live in that

tracé sur la carte une ligne invisible qui ne correspondait pas aux objectifs de conservation, ce qui veut dire qu'il aurait fallu laisser tomber toute tentative de conservation pour pêcher comme nous étions censés le faire ou obligés de le faire pour obtenir notre part. Au lieu de laisser tomber la conservation, nos pêcheurs, depuis deux ans, ont renoncé volontairement à des possibilités de pêche, sans attendre que le ministère nous arrive avec des plans de pêche. Nous avons dit que nous ne pêcherions pas certaines espèces de poisson. Le plan Mifflin n'est pas souple; nous avons été obligés de payer nos efforts de conservation à même notre portefeuille, tout en voyant quelqu'un d'autre en récolter les avantages.

Le sénateur Butts: Je trouve très intéressante votre notion d'un quota régional et je voudrais savoir comment on s'y prend pour en obtenir un.

Mme Scarfo: Depuis le plan Mifflin, nous participons à des processus de répartition. Quand le plan Mifflin a été appliqué, ils ont dit au début qu'ils définiraient l'allocation afin que nous sachions dans quoi nous investissions, la stabilité étant un facteur très important. Cela aurait dû être défini avant que l'on soit tenu non seulement de choisir nos engins de pêche, mais aussi notre secteur. Personnellement, j'ai continué à pêcher tout au long de la côte, en utilisant divers engins. Quand il faut prendre une décision, comment choisir un secteur précis alors qu'on ne sait pas quel accès à la ressource ce secteur nous donnera? C'est comme si l'on nous obligeait à choisir en jouant aux fléchettes, ou à choisir le type de pêche qui nous semblait le plus raisonnable. Personnellement, j'ai choisi la pêche à la traîne parce que c'est une pêche plus sélective, que la valeur des prises est plus élevée, et que c'est une pêche plus respectueuse de l'environnement. C'était un choix personnel fondé sur ces raisons et aussi sur le fait qu'il n'y aurait pas d'écart flagrant par rapport aux prises historiques.

C'est pourtant ce qui s'est passé et l'on a assisté à d'importants changements par rapport aux prises historiques. Dans le plan Mifflin et dans les données que l'on a distribuées à la table ronde et aux titulaires de permis de pêche commerciale, dans ce que nous appelons le prospectus et qui est le seul document que nous ayons, on a établi très clairement les prises traditionnelles en équivalents sockeye pour chaque raison et pour chaque type d'engin. Dans mon secteur, nous récoltions historiquement 30 p. 100 des prises commerciales. Dans ma région, nous en récoltions 52 p. 100. Sur la côte ouest de l'île de Vancouver, c'était 14 p. 100, et je crois que c'est 32 ou 34 p. 100 dans le Nord.

Nous avons dit que pour maintenir la stabilité de l'accès dans ces régions, il faut maintenir ces proportions historiques de l'accès au poisson. Autrement, nous perdrons notre infrastructure. Nous avons vu un transfert massif et cela ne peut plus continuer. Ces transferts massifs dans la répartition des prises d'une région à l'autre sont à l'origine d'une grande partie des bouleversements et de l'instabilité financière dans nos localités côtières.

Sur la côte Est, on a envisagé d'attribuer des quotas à des collectivités pour maintenir ce sentiment d'appartenance à la «communauté territoriale», qui est l'expression utilisée par les Nations Unies. Nous, nous disons qu'au lieu de donner un permis et un quota à une collectivité, il faut plutôt les donner à la région

region; you are licensed for that region. I personally do not live in the region where I fish. I spend over six months there; I spend much of my income there; and I land my fish in that region, so I am a part of that regional community economically and I have a vested interest there. I do not personally need to live there. Many of these regions do not have community capacity. The First Nation concept that we have of tribal councils covers these large areas.

Senator Butts: Is there a specific size for a region or a specific number of fishers for a region?

Ms Scarfo: The Department of Fisheries has designed our regions in the area licensing of the Mifflin Plan. Essentially, we have defined areas right now. Unfortunately, there is no defined number of licence holders because the Mifflin Plan does not have an end. The Mifflin Plan will continue to change the access to the resource if we allow it to proceed as it has been doing.

In other words, I could starve the north coast trollers by not allowing them access to the resource. Then I could go in, purchase a licence from a north coast troller and change that licence to a different region. As an individual fisher, I may be able to take that licence and fish somewhere else where you may allowing me to fish. However, that region, that community of place, has lost its access to the resource. You have shifted the allocation from a rural area usually to an urban centre, moving closer to either a terminal fishery or a more centralized fishery that is easier to manager. I say "easier" not in my terms of what I believe is ease of management. There is a challenge to management that we need to meet.

Senator Butts: Is there any input from the province in this regionalization?

Ms Scarfo: We have a memorandum of understanding between the federal and provincial governments, which has been completely disregarded. Look at the way we have addressed the coho crisis in particular. We have seen over the last three days a discussion of massive reallocation of resource from not just one region to another but from one sector to another. In other words, the concept of sharing the burden of conservation has basically flown out the window. Principles of allocation are gone. The discussions at the table need to have the province involved because the economic impacts of what is being discussed are absolutely overwhelming. The Department of Fisheries has neither the capacity nor the expertise to deal with these kinds of discussions. Yet these discussions are happening in Ottawa or behind closed doors, excluding the main stakeholders. The province definitely needs to be involved in these types of discussions.

Senator Butts: Do you think that the trolling technology is better for the quality of the fish or for the preservation of the habitat than the other kinds of technology?

pour que tous puissent participer. Il n'est pas nécessaire d'habiter dans la région; le permis donne le droit de pêcher dans cette région. Personnellement, je n'habite pas dans la région où je pêche. J'y passe plus de six mois par an; j'y dépense une grande partie de mon revenu; et j'y débarque mon poisson, de sorte que je suis intégrée économiquement à cette communauté régionale et que j'y ai des intérêts. Il n'est pas nécessaire que j'habite personnellement là-bas. Beaucoup de ces régions ne peuvent pas accueillir une collectivité. Le concept des conseils tribaux que nous tenons des Premières nations correspond à ces grandes régions.

Le sénateur Butts: La superficie des régions est-elle définie, ou bien le nombre de pêcheurs par région est-il spécifié?

Mme Scarfo: Le ministère des Pêches a délimité nos régions dans les dispositions du plan Mifflin relatives à l'octroi de permis par secteur. Essentiellement, nous avons actuellement des secteurs délimités. Malheureusement, il n'y a pas de nombre défini de titulaires de permis, parce que le plan Mifflin n'est pas fixe. Le plan Mifflin continuera de changer l'accès à la ressource si nous laissons les choses aller telles quelles.

Autrement dit, je pourrais étouffer les pêcheurs à la traîne de la partie nord de la côte en ne leur donnant pas accès à la ressource. Ensuite, je pourrais acheter un permis de l'un de ces pêcheurs à la traîne du Nord et appliquer ce permis à une région différente. Comme pêcheur, individuellement, je pourrais prendre ce permis et aller pêcher ailleurs, là où on pourrait m'autoriser à prendre du poisson. Toutefois, cette région, cette communauté territoriale, a perdu son accès à la ressource. On vient de faire passer l'allocation d'un secteur rural à un autre secteur, habituellement urbain, en se rapprochant d'une pêche plus centralisée et plus facile à gérer. Je dis «plus facile», mais ce n'est pas à mes yeux quelque chose de plus facile à gérer. Il y a un défi qu'il faut relever au chapitre de la gestion.

Le sénateur Butts: La province a-t-elle son mot à dire dans cette régionalisation?

Mme Scarfo: Il existe un protocole d'entente entre les gouvernements fédéral et provincial, mais on n'en a aucunement tenu compte. Voyez comment on s'est attaqué à la crise du coho. Ces trois derniers jours, on a discuté d'une réaffectation massive de la ressource non pas seulement d'une région à l'autre, mais d'un secteur à l'autre. En d'autres termes, on a essentiellement jeté par-dessus bord le concept du partage du fardeau de la conservation. Les principes qui président à la répartition ont été abandonnés. Il faut que la province participe aux discussions, parce que les conséquences économiques de ce dont on discute sont absolument écrasantes. Le ministère des Pêches n'a ni la capacité ni l'expertise voulue pour mener à bien des débats de ce genre. Pourtant, on en débat ici, à Ottawa, à huis clos, en excluant les principaux intervenants. La province doit absolument participer aux discussions de ce genre.

Le sénateur Butts: Croyez-vous que la technique de la pêche aux lignes traînantes soit préférable pour la qualité du poisson ou pour la préservation de l'habitat, en comparaison d'autres engins de pêche?

Ms Scarfo: I have a personal interest here, so I could give a sales job on my fishery.

Senator Butts: Why did you choose your type?

Ms Scarfo: I chose trolling over other sectors because the type of lure I use will basically decide in many ways the type of fish I harvest, the speed at which I work, the area and the time of year I fish. We have a whole series of management tools to draw on to become very selective in our fishery. We have not maximized those technologies in the past. Essentially, the goal was to go out and massacre fish. My fleet used to harvest a large number of coho. My fleet can now go out there and not harvest coho. We are capable of change.

When you handle fish in large quantities, it is like anything else, you do not take as much care. By handling our fish in a slower method, we have the ability to basically maintain the quality. Selectively and environmentally, I feel that we are very compatible with the goals of sustainability. We harvest at a much slower rate, we are therefore unlikely to make a severe mistake by over-harvesting or harvesting too many of an endangered run in a very short period of time.

If you continue to monitor your fishery properly, you can maximize these tools. We have considered working with Dr. Carl Walters at UBC and other specialists to develop more selective and better stock assessment monitoring. In order to manage any fishery, you need as much information as possible, particularly when you have large runs appearing and a very high capacity in some of the other sectors, such as the seine fleet.

In 1994, we unleashed the seine fleet on what we thought was a very large run of Fraser River sockeye. We had not planned on the peak and the distribution of that peak. We knew what the abundance was in one area, but we had not anticipated these peaks in distribution. You need to basically nibble at the run here and there, bring in as much assessment as you can, and the PSARC scientists very clearly identified the need for more data on a continuing basis from different regions to assess ocean survival, stock distribution and diversion rates. We can provide that information. Our fleet has been downsized to the point that we are comparing a West Coast troll fleet of 468 trollers to a fleet that used to have over 2,000 just two years ago, in the same region where we are willing to unleash 400,000 sports fishermen with very few rules and regulations.

Mme Scarfo: Je suis personnellement intéressée en la matière et je pourrais donc vous vanter les mérites de mon procédé de pêche.

Le sénateur Butts: Pourquoi avez-vous choisi cet engin?

Mme Scarfo: J'ai choisi la pêche à la traîne parce que le type d'appât que j'utilise dicte à bien des égards le type de poisson que je prends, la vitesse à laquelle je travaille, le secteur et le temps de l'année où je pêche. Nous avons toute une série d'outils de gestion que nous pouvons appliquer pour pêcher de façon très sélective. Nous n'avons pas tiré le maximum de ces techniques dans le passé. Essentiellement, l'objectif était de prendre la mer et de massacrer le poisson. Les pêcheurs de mon groupe avaient coutume de prendre un grand nombre de cohos. Aujourd'hui, ils peuvent aller pêcher et ne pas prendre un seul coho. Nous sommes capables de changer.

Quand on manutentionne le poisson en grandes quantités, c'est comme pour n'importe quel autre produit, on n'est pas aussi soigneux. En appliquant une méthode de récolte plus lente, nous pouvons maintenir la qualité. Sélectivement et environnementalement, j'estime que nous sommes tout à fait compatibles avec les objectifs des pêches durables. Nous récoltons à un rythme beaucoup plus lent, ce qui réduit d'autant la probabilité de commettre une grave erreur en faisant de la surpêche ou en prenant un trop grand nombre d'individus d'une espèce menacée en une très brève période.

En continuant à contrôler soigneusement la pêche, on peut tirer le maximum de ces outils. Nous avons envisagé de travailler avec M. Carl Walters, de l'Université de la Colombie-Britannique, et d'autres spécialistes, afin de mettre au point une méthode d'évaluation des stocks plus sélective et améliorée. Pour gérer une pêche quelconque, il faut le plus de renseignements possible, surtout dans le cas d'espèces qui surviennent en grand nombre et quand certains types de pêche, notamment la pêche à la senne, offrent une grande capacité de récolte.

En 1994, nous avons laissé libre cours à la flotte de pêche à la senne, face à ce que nous pensions être une montaison très importante de saumon sockeye dans le fleuve Fraser. Nous n'avions pas prévu le point culminant et la répartition de cette pointe. Nous savions quelle était l'abondance du poisson dans un secteur donné, mais nous n'avions pas prévu ces points culminants pour la répartition de la ressource. Ce qu'il faut faire, c'est prendre du poisson de façon ponctuelle ici et là, tout en se renseignant le plus possible, et les scientifiques du comité d'examen de l'évaluation des stocks du Pacifique ont très clairement identifié le besoin d'obtenir davantage de données, de façon constante et de différentes régions, pour évaluer la survie océanique, la répartition des stocks et les taux de dispersion. Nous pouvons fournir cette information. Notre flotte a été réduite au point qu'il y a maintenant 468 bateaux de pêche aux lignes traînantes sur la côte Ouest, alors qu'il y en avait plus de 2 000 il y a à peine deux ans, dans la même région où nous n'hésitons pas à donner les coudées franches à 400 000 pêcheurs sportifs, qui sont assujettis à très peu de règles et de règlements.

We have the abilities. I feel that my fishery is a very sustainable fishery. We just finished a sustainable fisheries project with the European Economic Community. Some Baltic fishermen came to see how we manage our fisheries on a community-centred, family-oriented, higher-value, selective, slow-paced basis. The Baltic fishermen use traps and weirs, and the trapped fish are preyed upon by seals, and the fish are dying at an incredible rate.

We have a fishery that should be the fishery of the future. Unfortunately, whether or not we are here in the future will be decided in the next couple of weeks.

Senator Meighen: Were you talking about seals in the Baltic?

Ms Scarfo: Yes. In the traps and weirs, they have incredible seal predation. At this point in British Columbia, we are looking at using new technology without even doing any pilot studies to see what some of the other problems are. New solutions are being offered without any testing, without any qualitative research into any of these massive changes.

Senator Meighen: You said that the fleet went from something over 2,000 to 468, or thereabouts. Over what period of time did this take place, and what was the principal reason? Was it non-viability or were fishers forced out?

Ms Scarfo: I am not sure if you are very familiar with the Mifflin Plan. It was implemented under the guise of conservation and manageability of the fleet.

Senator Meighen: It was implemented only a year or so ago, was it not?

Ms Scarfo: It was implemented two years ago.

Senator Meighen: Two years, and it has gone from 2,000 to 468?

Ms Scarfo: Within one month, it dropped from 2,000 fishers in that region. It actually went higher than that, if you take into account the combination boats. Every small boat had the right to combine gear. My boat was a combination boat. At any given time, you could have opened the west coast of Vancouver Island to a sockeye fishery and you could actually have had 4,000 vessels show up in the small boat fleet. Management-wise, this was too many boats. We did not know what was happening. We put in single-gear licensing. We also put in area licensing at the same time and implemented a buy-back program. We went from a potential of 4,000 vessels fishing in this one region to 468, so it was a massive downsizing. The small-boat fleet was divided up into much smaller regions than the seine fleet, which has two regions. Basically, all of them have stacked boats. I believe that only 60 boats have not stacked at this point. The actual capacity of the seine fleet in one area has not been diminished, and the concept of maintaining equality in the buy-back between sectors was disregarded. We ended up with the most bang for the buck, buying the cheapest boats. While the small owner-operator boats

Nous avons les compétences voulues. J'estime que mon secteur de pêche est tout à fait durable. Nous venons de terminer un projet sur les pêches durables de concert avec la Communauté économique européenne. Certains pêcheurs de la Baltique viennent chez nous pour voir comment nous gérons nos pêches dans un cadre axé sur la collectivité et la famille, de façon à en maximiser la valeur, d'une manière sélective et en récoltant lentement. Les pêcheurs de la Baltique utilisent des pièges et des parcs de pêche, mais les poissons piégés se font manger par les phoques et leurs poissons meurent à un rythme incroyable.

Nous avons une pêche qui pourrait être la pêche de l'avenir. Malheureusement, c'est au cours des deux ou trois prochaines semaines que l'avenir de notre pêche sera décidé.

Le sénateur Meighen: Vous parliez des phoques dans la Baltique?

Mme Scarfo: Oui. Dans les pièges et les parcs de pêche, les phoques font des ravages incroyables comme prédateurs. À l'heure actuelle, on envisage en Colombie-Britannique de recourir à de nouvelles technologies sans même avoir fait d'études pour en déceler les problèmes éventuels. On propose de nouvelles solutions sans faire le moindre essai, sans recherche qualitative sur l'un ou l'autre de ces changements en profondeur.

Le sénateur Meighen: Vous avez dit que la flotte est passée de plus de 2 000 à 468, à peu près. Sur quelle période cette réduction a-t-elle eu lieu et quelle en a été la principale raison? Était-ce parce que la pêche n'était pas rentable, ou bien les pêcheurs ont-ils été forcés de quitter la pêche?

Mme Scarfo: J'ignore si vous connaissez bien le plan Mifflin. Il a été mis en oeuvre sous prétexte de conservation et de gestion de la flotte.

Le sénateur Meighen: Il a été appliqué il y a seulement un an à peu près, n'est-ce pas?

Mme Scarfo: C'était il y a deux ans.

Le sénateur Meighen: Deux ans, et la flotte est passée de 2 000 à 468 bateaux?

Mme Scarfo: En un mois, le nombre a chuté brutalement, à partir des 2 000 pêcheurs qu'il y avait dans cette région. En fait, il y en avait encore plus que cela, si l'on tient compte des bateaux polyvalents. On a le droit d'installer plusieurs engins sur un petit bateau. Mon bateau était un bateau polyvalent. On aurait pu, à une date donnée, ouvrir la pêche au sockeye sur la côte ouest de l'île de Vancouver et voir 4 000 bateaux prendre la mer. C'était un nombre de bateaux trop difficile à gérer. Nous ne savions pas ce qui se passait. Nous avons donc introduit les permis donnant droit à un seul type d'engin. Nous avons aussi introduit les permis sectoriels et mis en oeuvre un programme de rachat. C'est ainsi que nous sommes passés d'un potentiel de 4 000 bateaux de pêche dans cette seule région à seulement 468, ce qui représente donc une réduction massive. La flotte de petits bateaux a été divisée en régions beaucoup plus petites que dans le cas des bateaux de pêche à la senne, pour lesquels il n'y a que deux régions. En fait, tous ces bateaux cumulent les permis. Je crois qu'il n'y a maintenant que 60 bateaux qui n'ont qu'un seul permis. La capacité réelle de la flotte de pêche à la senne dans une

were cheaper, many of them were native boats from some of the small communities that have been devastated by their loss.

Senator Meighen: I was very taken with your arguments about the advantages. I realize that you have a fairly significant self-interest here in trolling, as opposed to other methods. Fair enough.

First of all, is the difference in value of the landed fish taken by a troller, for example, considerably higher than that taken by a seiner? Are we talking 1 per cent, 10 per cent, 20 per cent, 30 per cent?

Ms Scarfo: I can get \$6 a pound for sockeye salmon harvested off the west coast of Vancouver Island frozen fresh at sea. Fraser River sockeye, harvested in the mouth of the Fraser River, where they are watermarked and where they hit the market basically overnight, are worth \$0.80 a pound.

Senator Meighen: If I am going into business, this sounds very attractive. I can see why you chose trolling.

If you were the next Mr. Mifflin and could wave a magic wand from wherever and could change regulations, would it not make a great deal of sense to try to get people out of seining and into trolling? First of all, you have the economic incentive to get into trolling. As well, you have the conservation incentive and all the other aspects you mentioned.

Ms Scarfo: That is a very interesting argument. You have used a word that does not apply to the Department of Fisheries and Oceans any more: "sense." I have been in the fishing industry for 20-odd years, working in stock assessment, purchasing or on the grounds, fishing, and we do not use the word "sense" any more when we speak about Department of Fisheries and Ocean policy.

Yes, the fishery of the future would reduce capacity and increase the number of boats. It is not too many boats catching too few fish; too many fishers are not maximizing or distributing the value of the resource. I would say, yes, increase the number of small boats, distribute the wealth between these communities, and multiply the value of this resource to Canadians. Unfortunately, the small-boat fleet does not have a very strong lobby voice, and none of us play golf with Jean Chrétien.

Senator Meighen: How would you persuade a seiner, for example, to get into trolling? First of all, you must compensate the seiner for the cost of the equipment, would you not?

Ms Scarfo: The bulk of the seine fleet is in some way, shape, or form owned by the company, at this point. You either purchase your licence, get your loan, or you are forced to sell your fish, so you sign a contract. Essentially, you sell your soul to the company.

région donnée n'a pas été réduite et l'on n'a pas tenu compte du concept du maintien de l'égalité entre les secteurs pour le rachat. Nous nous sommes retrouvés avec ce qui nous en donnait le plus pour notre argent, en achetant les bateaux les moins chers. Les petits bateaux des propriétaires-exploitants étaient moins chers, mais beaucoup appartenaient à des pêcheurs autochtones habitant de petites localités qui ont été dévastées par cette perte.

Le sénateur Meighen: J'ai trouvé assez convaincants vos arguments quant aux avantages de cette pêche. Je me rends compte que vous êtes personnellement intéressée au secteur de la pêche à la traîne, par opposition à d'autres méthodes. Très bien.

Premièrement, le poisson débarqué par un bateau de pêche aux lignes traînantes, par exemple, a-t-il une valeur beaucoup plus grande que le poisson pris par un bateau de pêche à la senne? La différence est-elle de 10 p. 100, 20 p. 100, 30 p. 100?

Mme Scarfo: J'obtiens 6 \$ la livre pour le saumon sockeye récolté au large de la côte ouest de l'île de Vancouver et congelé frais en mer. Le sockeye du Fraser, récolté à l'embouchure du fleuve Fraser, où il est préparé et vendu sur le marché dès le lendemain, vaut 80 cents la livre.

Le sénateur Meighen: Cela me semble très attrayant, si je veux me lancer en affaires. Je comprends pourquoi vous avez choisi cette méthode de pêche.

Si vous étiez le successeur de M. Mifflin et que vous puissiez changer le règlement d'un coup de baguette magique, ne serait-il pas très logique d'essayer d'inciter les gens à abandonner la pêche à la senne pour se lancer dans la pêche aux lignes traînantes? Premièrement, c'est intéressant financièrement. De plus, c'est avantageux sur le plan de la conservation et pour bien d'autres raisons que vous avez mentionnées.

Mme Scarfo: C'est un argument très intéressant. Vous avez utilisé un mot qui ne s'applique plus au ministère des Pêches et des Océans: le mot «logique». Je travaille dans la pêche depuis une vingtaine d'années, depuis l'évaluation des stocks jusqu'à l'achat en passant par la pêche proprement dite, et nous n'utilisons plus le mot «logique» quand nous parlons de la politique du ministère des Pêches et des Océans.

Oui, la pêche de l'avenir réduirait la capacité et augmenterait le nombre de bateaux. Il ne faut pas qu'il y ait trop de bateaux poursuivant trop peu de poissons; s'il y a trop de pêcheurs, on ne tire pas la valeur maximum de la ressource et on ne la répartit pas bien non plus. Je dirais que oui, il faut augmenter le nombre des petits bateaux, distribuer la richesse entre les diverses collectivités, et multiplier la valeur de cette ressource pour les Canadiens. Malheureusement, la flotte des petits bateaux n'a pas une voix très puissante et aucun d'entre nous ne joue au golf avec Jean Chrétien.

Le sénateur Meighen: Comment persuaderiez-vous un senneur, par exemple, de se lancer dans la pêche à la traîne? Premièrement, il faut le compenser pour le coût de son équipement, n'est-ce pas?

Mme Scarfo: Au point où nous en sommes, une grande partie de la flotte de bateaux de pêche à la senne appartient d'une manière ou d'une autre à la compagnie. On achète un permis, on contracte un emprunt, ou bien on est forcé de vendre son poisson

When we deal with the seine fleet, we are dealing with the large companies, and the large companies are very closely tied to the Department of Fisheries and Ocean. In fact, their main lobbyists are former Department of Fisheries and Oceans bureaucrats. When we sit in allocation discussions, we never know who we are dealing with. Michelle James represents the DFO and, a month later, she sits there as the lobbyist representing the companies.

The companies' philosophy is that they can continue to put every fish in British Columbia into a can, that they need quantity, and that we are not economically viable because we are competing with the company-owned fish farms. Twisted psychology is affecting the reasoning as to why we are not economically viable. I am competing with farmed fish, which is heavily subsidized by the same companies that are trying to take the resource away from me in the wild-fish market. The same companies are being charged with price-fixing in Alaska.

Yes, it would make sense but, like I say, sense does not seem to apply.

We have wonderful criteria for sustainability through the Auditor General's department on how we should manage our fisheries. I never see those applied to policy. The Mifflin Plan massively restructures the industry without ever clearly identifying what the goal is, without ever presenting a range of options or the impacts of those options, and without full cost accounting in a multiple criteria on the social, cultural, economic impacts of these kinds of decisions.

I am just sitting through another process where, once again, there is a massive restructuring of our B.C. fisheries; a massive reallocation from one sector to another; incredible instability; and no discussion of either the type of science that is being used or the way the science is being applied; the effects of these decisions; or a range of options as to how we address these kinds of situations. We are being railroaded, and right now I feel like I have been run over by a train. I am terrified of the outcome of the decisions that we are seeing right now. Yes, we should be looking at things in a different manner, but I do not know what to do anymore.

Senator Meighen: My understanding is that the recreational fishery, in terms of gross provincial revenues produced and the number of dollars generated thereby, is greater than the commercial fishery at this point. I thought I detected a slightly disparaging note when you mentioned opening up the area to 400,000 sports fishermen. We cannot have that. How does the sports or the recreational fishery fit into this gloomy picture that you have just painted? Is there room for them?

Ms Scarfo: In British Columbia, we are basically standing on the edge of a cliff right now. The decisions we make will dictate whether or not we have fisheries in British Columbia in the future, and what those fisheries will look like. I am a firm believer that

et il faut donc signer un contrat. Essentiellement, on se trouve à vendre son âme à la compagnie. Quand on a affaire à la flotte de pêche à la senne, nous avons affaire aux grandes compagnies, et les grandes compagnies ont des liens très étroits avec le ministère des Pêches et des Océans. En fait, leurs principaux lobbyists sont d'anciens fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans. Quand nous participons à des discussions sur la répartition, nous ne savons jamais à qui nous avons affaire. Michelle James représente le MPO et, un mois plus tard, voici qu'elle est devenue lobbyiste et qu'elle représente les compagnies.

La philosophie des compagnies est qu'elles peuvent continuer à mettre en conserve jusqu'au dernier poisson de la Colombie-Britannique; il leur faut du poisson en quantité et nous, nous ne sommes pas rentables parce que nous faisons concurrence aux élevages de poisson qui appartiennent aussi à la compagnie. Le raisonnement selon lequel nous ne serions pas rentables est vraiment d'une logique faussée. Je fais concurrence aux élevages de poisson, qui sont fortement subventionnés par les mêmes compagnies qui essaient de m'enlever la ressource dans la récolte du poisson sauvage. Ces mêmes compagnies sont accusées de fixation des prix en Alaska.

Oui, ce serait logique, mais comme je l'ai dit, il ne semble plus y avoir de logique.

Les services du vérificateur général nous ont donné de magnifiques critères pour une gestion durable de nos pêches. Je ne les vois jamais appliqués dans les politiques. Le plan Mifflin opère une restructuration massive de l'industrie sans préciser clairement quel en est l'objectif, sans jamais présenter un éventail d'options ni les répercussions de ces options, et sans tenir compte du coût entier des conséquences sociales, culturelles et économiques de ces décisions.

Je suis justement en train de vivre un autre processus où, une fois de plus, on opère une restructuration en profondeur de nos pêches en Colombie-Britannique. On opère une réaffectation massive d'un secteur à un autre; l'instabilité est à son comble; et il n'est nullement question des aspects scientifiques ou de l'application des données scientifiques; de l'effet des décisions prises, ou d'un éventail d'options quant à la façon de s'y prendre pour s'en sortir. On est en train de nous passer sur le corps et, en ce moment, j'ai l'impression d'avoir été écrasée par une locomotive. Je suis épouvantée quand je songe aux conséquences des décisions qui sont prises en ce moment. Oui, nous devrions envisager les choses autrement, mais je ne sais plus quoi faire pour y arriver.

Le sénateur Meighen: Je crois savoir que la pêche sportive, mesurée en recettes brutes pour la province et d'après le montant qu'on en tire, est actuellement plus importante que la pêche commerciale. Il m'a semblé déceler une inflexion légèrement désobligeante quand vous avez dit qu'on avait laissé libre cours à 400 000 pêcheurs sportifs. C'est impossible. Quelle est la place de la pêche sportive ou de loisir dans ce sombre tableau que vous venez de nous dépeindre? Y a-t-il place pour ces pêcheurs?

Mme Scarfo: En Colombie-Britannique, nous sommes actuellement au bord du gouffre. Les décisions que nous prenons vont décider de l'existence future de la pêche dans cette province et, le cas échéant, de la nature de ces pêches. Je crois fermement

without the commercial fleet, the sports fleet, without the wild-ocean salmon fisheries, you will not have a wild-ocean salmon resource because there is no incentive. A recent conference in Prince Rupert clearly indicated that, in looking at ocean opportunities, they are no longer looking at fish because it has been reallocated away from them. They are looking at ocean mining.

We need all the stewards of the resource that we can get. We need a comprehensive package that puts us all at the table, working together to rebuild the resource. We cannot continue to divide us up to say that the sports sector, the seine sector, or even the native sector, is more valuable. We must all sit down at the table and realize that we must share the responsibility and the burdens, otherwise we shall have the "haves" and the "have-nots." No one wishes to sit at the table if they think they have a better route to go, which is political lobbying. The representatives of the sports sector walked away from the discussions this week and said that they do not need to sit at the table because they get what we want through political lobbying. That is a very unhealthy way to proceed.

If we manage things properly and force everyone to the table evenly, there is a place for all of us, but we all must be managed fairly. That has not happened. You cannot allow a very mobile, devastating fleet of 400,000 sports fishermen to continue to cause great damage. Last year, they harvested 80 per cent of the runs of concern in British Columbia. We cannot allow this to continue to happen. We must sit down and build comprehensive plans by working together. In order to do that, though, we need a method in which everyone knows what their share is, and is committed to making sure that they stay on the water, as long as it is not at anyone's expense.

British Columbia needs a diversity of fisheries. It is not enough to have just one fishery. A sports fishery alone in British Columbia is not the answer. Much of the infrastructure that we have on the west coast of Vancouver Island is in jeopardy right now because of the resource's reallocation. Docks are falling apart. We have small native communities with no road access and where the commercial landing barge, which harvested fish in the past and also had a fuel barge, moved out of the community because no fish were being landed, for the commercial sector was devastated and reduced in that area. All of a sudden, that also has an impact on the sports industry because we need the same type of infrastructure: the fuel docks, hotels, restaurants and repair stores. We are compatible, but we will not be compatible if we are all out trying to demonstrate that one of us is more valuable than the other.

A study a few years ago commissioned by a consultant indicated that the sports sector was economically more important than the commercial sector. The economic consultants compared

que s'il n'y a plus de flotte commerciale, de pêcheurs sportifs, il n'y aura plus de ressources de saumon sauvage, parce qu'il n'y a pas d'encouragement. Les participants à une récente conférence tenue à Prince Rupert ont clairement fait savoir, en examinant les possibilités qu'offre l'océan, qu'ils ne cherchent plus à exploiter le poisson, parce que cette ressource leur a été enlevée. Ils se tournent plutôt vers l'extraction minière océanique.

Il nous faut faire appel à tous les intendants possibles de la ressource. Il nous faut un programme complet qui fasse place à la table à tous les intervenants, travaillant ensemble pour rétablir la ressource. Nous ne pouvons pas continuer à nous diviser et à dire que le secteur sportif, le secteur de la senne ou même le secteur autochtone est plus important. Nous devons tous prendre place à la table et nous rendre compte que nous devons partager la responsabilité et les obligations, autrement il y aura les «nantis» et les «démunis». Personne ne veut discuter sérieusement s'il s' imagine avoir une meilleure solution, nommément le lobbying politique. Les représentants du secteur sportif ont quitté les discussions cette semaine en disant qu'ils n'avaient pas besoin de négocier parce qu'ils obtiennent ce qu'ils veulent au moyen du lobbying politique. C'est une façon de procéder qui est fort malsaine.

Si nous gérons bien le dossier et que nous forçons tous les intervenants à prendre place à la table de négociation, il y a place pour nous tous, mais la gestion doit être équitable pour tous. Or, ce n'est pas ce qui s'est passé. On ne peut pas permettre à une flotte très mobile et dévastatrice de 400 000 pêcheurs sportifs de continuer à causer des ravages considérables. L'année dernière, ils ont récolté 80 p. 100 de la montaison de saumon en Colombie-Britannique. Nous ne pouvons pas laisser cela continuer. Nous devons discuter et établir des plans complets en travaillant ensemble. Mais pour ce faire, il faut une méthode et chacun doit savoir quelle est sa part et doit être déterminé à faire en sorte de pouvoir continuer à pêcher, pourvu que ce ne soit pas au détriment de quiconque.

La Colombie-Britannique a besoin de pêches diversifiées. On ne peut pas se contenter d'avoir une seule pêche. La solution ne réside pas dans la pêche sportive exclusive en Colombie-Britannique. Une bonne partie de l'infrastructure que nous avons sur la côte ouest de l'île de Vancouver est actuellement menacée à cause de la réallocation des ressources. Des quais tombent en ruine. Nous avons de petites localités autochtones qui n'ont aucune route d'accès et qui étaient auparavant desservies par une barge commerciale qui servait à pêcher et aussi à transporter du combustible, mais la barge ne vient plus dans la localité parce qu'il n'y a plus de pêche, le secteur commercial ayant été dévasté et réduit dans ce secteur. Tout à coup, les conséquences s'en font sentir sur le secteur sportif parce qu'il nous faut aussi les mêmes infrastructures: des quais pour ravitailler en carburant, des hôtels, des restaurants, des magasins qui font la réparation. Nous sommes compatibles, mais nous ne le serons plus si nous essayons tous, chacun de notre côté, de prouver que nous sommes plus importants que les autres.

Il y a quelques années, une étude effectuée par un expert-conseil a fait ressortir que le secteur sportif était plus important, économiquement parlant, que le secteur commercial.

what could potentially be spent on a sports fishing expedition as compared to the landed value of the commercial sector as a whole. Instead of looking at the economic benefits that all of us bring to these regional communities, my price was diminished with the seine price.

The sports sector is definitely very important. It must be managed, as all our fisheries must be managed. We cannot have unregulated fisheries. We must take a very cautious, stepped approach. We must do test fisheries and monitor the effort by region. I was cynical about the 400,000. It is terrifying and irritating to see a 400,000-fleet sports sector moving in. It hinders our potential efforts. We are still being criticized for being an unmanageable fleet.

Unfortunately, when we sit at the table to talk about management plans, the representatives from this sports sector are the large-lodge operators. The person who wants to spend a weekend fishing is not there. Lodge operators instead argue that they need to promote British Columbia fish overseas, and that may not be appropriate at this point.

Senator Meighen: Who, in your view, should be responsible for bringing you all together? Is it the industry, a B.C. or an Ottawa politician, or a bureaucrat? Who can do it?

Ms Scarfo: In the past, I would have said that it was our responsibility, but given the incredible instability and uncertainty that has been created — not just by factors such as El Niño — uncertainty over allocation, massive shifts in policy, I would say at this point that we need some leadership and that we have not seen it. I wish to participate in the decision-making process. We do not have that. We are consulted to death. I could spend all my time sitting in a chair at meetings. That is the process in which we are involved.

At present, we do not have a comprehensive process that brings us all together to sit down and actually work. We had asked the federal government for this, and I feel in many ways that both the federal and provincial governments have a responsibility to assist us, to show some leadership, to bring this kind of process together so that we can start rebuilding. With this level of chaos, groups such as the Pacific Salmon Alliance are attempting to do this, but we need something bigger, more substantial, more confidence-inspiring, that can actually bring us together. The provincial and federal governments must work together. The level of stress and animosity between the two can no longer be accepted.

The Chairman: You provide very compelling and powerful testimony. It will be very helpful to us. I might note that the committee has been studying this subject for some time now, and this has been done on purpose. We have decided not to rush the study that we are undertaking. One of the great advantages of this is that it gives us the opportunity to hear very powerful evidence

Les experts-conseils économiques ont comparé les dépenses totales dans le cadre d'une expédition de pêche sportive et la valeur des prises débarquées dans l'ensemble du secteur commercial. Au lieu de s'attarder aux avantages économiques que nous apportons tous à ces collectivités régionales, on nous a accordé, à moi ainsi qu'aux pêcheurs à la senne, une valeur réduite.

Le secteur sportif est très important, c'est certain. Il faut le gérer, tout comme notre pêche doit être gérée. Il ne peut pas y avoir de pêche non réglementée. Nous devons adopter une approche très prudente et graduelle. Nous devons faire des pêches expérimentales et contrôler l'effort par région. J'ai été cynique quand j'ai parlé des 400 000 pêcheurs sportifs. C'est terrifiant et irritant de voir une horde de 400 000 pêcheurs sportifs envahir les pêches. Cela étouffe nos efforts potentiels. On continue de nous critiquer et de dire que notre flotte n'est pas gérable.

Malheureusement, quand nous participons aux discussions sur les plans de gestion, les représentants de ce secteur sportif sont les exploitants de grandes pourvoiries. La personne qui veut aller à la pêche pendant une fin de semaine n'est pas là. Les exploitants de pourvoiries soutiennent qu'il faut faire la promotion du poisson de Colombie-Britannique à l'étranger, et ce n'est pas nécessairement indiqué à ce moment-ci.

Le sénateur Meighen: Qui, à votre avis, devrait être chargé de rassembler tous les intervenants? L'industrie elle-même, un politicien de la Colombie-Britannique ou d'Ottawa, ou bien un fonctionnaire? Qui peut le faire?

Mme Scarfo: Dans le passé, j'aurais dit que c'était notre responsabilité, mais étant donné l'extraordinaire instabilité et l'incertitude qui ont été créées — et pas seulement par des facteurs comme El Niño — l'incertitude quant à la répartition, les changements brusques de politique, je dirais qu'à l'heure actuelle, il faut que quelqu'un prenne les leviers de commande, et cela n'est pas arrivé. Je souhaite participer au processus décisionnel. Ce n'est pas ce qui se passe. On nous consulte à mort. Je pourrais passer tout mon temps assise sur une chaise, dans des réunions. Voilà le processus auquel nous participons.

À l'heure actuelle, nous n'avons pas de processus global permettant de nous rassembler tous pour nous mettre à l'oeuvre. Nous en avons fait la demande au gouvernement fédéral et j'estime qu'à bien des égards, les gouvernements fédéral et provincial ont tous deux la responsabilité de nous aider, de faire preuve de leadership, de mettre en place un processus de ce genre pour que nous puissions commencer à rebâtir. Dans le chaos actuel, des groupes comme la Pacific Salmon Alliance tentent de le faire, mais il nous faut quelque chose de plus grand, de plus profond, qui inspire davantage confiance, pour nous rassembler. Les gouvernements provincial et fédéral doivent travailler ensemble. Le niveau de stress et d'animosité entre les deux ne peut plus être toléré.

Le président: Votre témoignage convaincant nous sera très utile. Je fais remarquer que le comité étudie maintenant cette question depuis un certain temps, et ce, de façon délibérée. Nous avons décidé de faire cette étude sans précipitation. L'un des grands avantages est que cela nous donne l'occasion d'entendre des témoignages probants de la part de gens comme vous-mêmes.

from people such as yourself. Sometimes, if you rush through reports too quickly, you do not get the kind of feedback that we received this afternoon.

Do you have any final comments before we end our meeting?

Ms Scarfo: We are facing a crisis and massive reallocation. I hope that I, and my fleet, can be a part of this industry for many years to come. Obviously, the decisions that take place in the next few days will have a bearing as to whether or not I am around when you present your report. I would appreciate anything that you can do to ensure that there is some sense of comprehensive sharing of the burden and not a massive reallocation and restructuring of industry and privatization of the resource.

At this point, all I can do is ask for help. The effects are severe, both to the resource and to humans. I have travelled in these communities and have witnessed the devastation to families and communities. I am absolutely terrified that the actions we take in the next little while may not address in a comprehensive manner the need to rebuild a sustainable industry in British Columbia.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 28, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:30 a.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gerald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, our first witness this morning is Mr. Klaus Sonnenberg from the Eastern Fishermen's Federation.

The Eastern Fishermen's Federation was formed in 1979 to provide a regional voice for a number of individual fishermen's organizations in the Maritimes and Quebec. The federation is an umbrella organization consisting mostly of small vessel owners. I am quite sure Klaus will provide us more information on this as we go along.

Welcome to our committee. I see you have some colleagues with you. I will introduce the members of this committee first and then you might introduce your colleagues. In attendance today are: Senator Robichaud from New Brunswick, who I believe you know; Senator Stewart and Senator Butts from Nova Scotia; and Senator Adams from the Northwest Territories. As well, we have

Parfois, quand on procède de façon trop hâtive, on perd l'occasion d'entendre des témoignages intéressants comme ceux que nous avons entendus cet après-midi.

Voulez-vous dire un dernier mot avant que nous levions la séance?

Mme Scarfo: Nous sommes en situation de crise, nous sommes menacés par une réallocation massive. J'espère que mes collègues pêcheurs et moi-même pourrons continuer à participer à ce secteur pendant encore bien des années. Quant à savoir si je serai encore là quand vous présenterez votre rapport, il est évident que cela dépendra en grande partie des décisions qui devront être prises au cours des prochains jours. Je vous serais reconnaissante de tout ce que vous pourriez faire pour vous assurer qu'on répartisse uniformément le fardeau et qu'on ne procède pas à une réallocation massive, à une restructuration de l'industrie et à la privatisation de la ressource.

Au point où j'en suis, je ne peux rien faire d'autre que d'appeler à l'aide. Les conséquences sont sévères, autant pour la ressource que pour les humains. Je suis allée sur place, dans ces collectivités, et j'ai été témoin de la ruine des familles et des collectivités. Je suis absolument terrifiée en songeant que les mesures que l'on prendra dans un avenir rapproché ne correspondront peut-être pas à ce qu'il faut faire pour rebâtir une industrie durable en Colombie-Britannique.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 28 mai 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 8 h 30 pour étudier les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada.

Le sénateur Gerald J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, le premier témoin que nous entendrons ce matin est M. Klaus Sonneberg, de la Fédération des pêcheurs de l'Est.

La Fédération des pêcheurs de l'Est a été formée en 1979 afin de fournir une voix régionale à un certain nombre d'organisations de pêcheurs des Maritimes et du Québec. La fédération est un organisme cadre qui regroupe surtout de petits propriétaires de bateaux. Je suis certain que Klaus nous fournira plus de renseignements à ce sujet au fur et à mesure que nous avancerons dans nos travaux.

Bienvenue à notre comité. Je vois que vous avez certains collègues à vos côtés. Je présenterai d'abord les membres du comité, après quoi vous pourrez présenter vos collègues. Sont présents aujourd'hui le sénateur Robichaud, du Nouveau-Brunswick, que vous connaissez, je crois, le sénateur Stewart, le sénateur Butts, de la Nouvelle-Écosse et le sénateur

our research assistant Claude Emery and Marie-Danielle Vachon, the clerk of the committee.

Please proceed with any opening comments you may wish to make, and then we will go on to questions.

Ms Melanie Sonnenberg, Executive Coordinator, Eastern Fishermen's Federation: Good morning. With me is Mr. Osborne Burke from North of Smokey, and he is also with the EFF, and Mr. Klaus Sonnenberg from the Grand Manan Fishermen's Association.

I propose to make a brief opening statement, and then I will turn the presentation over to Osborne and Klaus.

Thank you very much for affording us the opportunity to appear before the Senate committee today. The EFF is an umbrella organization that represents over 2,000 fishermen in the Maritimes and Quebec. These fishermen belong to 21 fish harvester organizations from New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island and Quebec. The groups are small, independent associations, with varied interests.

In 1996 the federation revised their goals to provide members with information opportunities, and to network through quarterly meetings and special events. The federation's new mandate does not allow us to take positions on local issues. We believe that, with DFO's shift towards co-management, this direction is increasingly important to our membership.

The wide range of issues that face fish harvesters makes the need for the exchange of information essential in successfully managing our resource. Our membership covers a wide range of inshore fisheries and a diversity of gear types. These varying backgrounds provide a wealth of information and views.

In developing this presentation, it became obvious to all of us that we should focus on how ITQs are being dealt with in various areas across the Maritimes and Quebec, from the model-ocean concept that is currently being developed in the Gaspé, to the groundfish buy-outs in the southern gulf, the community management boards of southwest Nova Scotia, and to the multi-licence fishery of southwest New Brunswick. All provide a unique glimpse at ITQs and privatization and its effects on the inshore fishery.

With that opening, I would ask Mr. Osborne Burke to give you a small snapshot into his area.

Mr. Osborne Burke, Director, North of Smokey Fishermen's Association: The North of Smokey Fishermen's Association and the Northwest Multi-Fishermen's Association are one and the same. Our organization represents both fixed and mobile multi-species, multi-licence fishermen in northern Cape Breton. We are unique in that we represent fishers in seven harbours, both in the Scotia-Fundy region and the gulf region. We have been very active on the issue of fleet rationalization.

Adams, des Territoires du Nord-Ouest. Sont aussi présents Claude Emery, notre adjoint de recherche, et Marie-Danielle Vachon, greffière du comité.

Présentez d'abord votre déclaration, après quoi nous passerons aux questions.

Mme Melanie Sonnenberg, coordonnatrice exécutive, Fédération des pêcheurs de l'Est: Bonjour. À mes côtés se trouvent M. Osborne Burke, de North of Smokey, qui est également membre de la Fédération des pêcheurs de l'Est (FPE) et M. Klaus Sonnenberg; de la Grand Manan Fishermen's Association.

Je me propose de faire une brève déclaration liminaire, après quoi je céderai la parole à Osborne et à Klaus.

Merci beaucoup de nous donner l'occasion de comparaître aujourd'hui devant le comité du Sénat. La FPE est un organisme cadre qui représente plus de 2 000 pêcheurs des Maritimes et du Québec. Ces pêcheurs appartiennent à 21 regroupements de pêcheurs du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Québec. Il s'agit d'associations indépendantes de petite taille, dont les intérêts sont variés.

En 1996, la fédération a révisé ses objectifs pour mettre à la disposition des membres des occasions d'échanger de l'information et de se constituer en réseau, au moyen d'assemblées trimestrielles et de manifestations spéciales. En vertu de son nouveau mandat, la fédération n'est pas habilitée à prendre position sur des enjeux locaux. L'orientation du MPO vers la cogestion revêt, croyons-nous, de plus en plus d'importance pour nos membres.

Étant donné le large éventail de problèmes auxquels les pêcheurs sont en butte, l'échange d'information est essentiel à une gestion efficace de nos ressources. Nos membres représentent un large éventail de pêcheries côtières et de types d'engins. Dans le contexte de ces antécédents variés, nous disposons d'une mine d'information et de points de vue.

Dans l'élaboration du présent mémoire, il nous est apparu à tous évident que nous devrions nous concentrer sur l'application des QIT dans divers secteurs des Maritimes et du Québec, du concept d'océan modèle en cours d'élaboration en Gaspésie au rachat de permis de pêche du poisson de fond dans le sud du Golfe, en passant par les conseils de gestion communautaire du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse et la pêche à permis multiples dans le sud-ouest du Nouveau-Brunswick. Dans chacun des cas, on obtient un aperçu unique des QIT et de la privatisation ainsi que de leurs effets sur la pêche côtière.

Sur ce, je demanderai maintenant à M. Osborne Burke de vous donner un petit aperçu de la situation dans ce secteur.

M. Osborne Burke, directeur, North of Smokey Fishermen's Association: (Phrase non traduite) Notre organisme représente les pêcheurs du nord du Cap-Breton, qui font appel à des engins fixes et mobiles, exploitent de nombreuses espèces et détiennent de multiples permis. Nous sommes uniques dans la mesure où nous représentons des pêcheurs dans sept ports, à la fois dans la région de Scotia-Fundy et dans la région du Golfe. Nous avons été très actifs dans le dossier de la rationalisation de la flottille.

Our organization is opposed to ITQs as they are currently defined.

I believe that each region is unique and diverse, with varying needs. The current system places control of the resource in the hands of a few and it does not take into account the needs of the coastal communities.

We have been very active in fleet rationalization and considering alternatives to the current system of ITQs. Currently, we are exploring a partnership with seven other organizations in the gulf region of Nova Scotia, and we formed the Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board. This board is comprised of eight organizations with elected representatives representing multi-species, multi-licence fishermen based in the Gulf of Nova Scotia. It represents 75 per cent of the 685 core, bona fide fishers in the gulf region of Nova Scotia.

We have explored many options. One that we are currently looking at in our approach is to reduce harvesting capacity and yet maintain as many fishermen as possible in our coastal communities. We have heard DFO state many times that there are too many fishermen chasing two few fish. Efforts of the original tax program were focused on reducing the number of fishermen as much as possible. However, the government did not listen to the fishermen who clearly stated states that reducing the number of fishermen does not necessarily reduce the harvesting capacity.

Our approach, which is a voluntary one, is to reduce the harvesting capacity. We have come to an historic agreement in the Gulf of Nova Scotia with the nine ITQ vessels which are in the 45- to 65-foot fleet. By voluntary agreement, their licences and their quotas would be purchased through a combination of a post-TAGS licence buy-out program and a no-interest loan to the fisherman.

These individuals would be retired. The quotas purchased would be controlled by the fleet planning board and redistributed to the inshore fleet sector. A fee would be charged, on a per-pound basis, to operate and land this catch or this quota, and the dollars generated would pay the no-interest loan. In addition, any additional revenues would put towards further fleet rationalization efforts that we are currently considering other than those related to groundfish.

Through the process described here, the Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board would hold an ITQ. However, the major difference is it would be held in trust for all inshore fishermen in the Gulf of Nova Scotia. This approach will, in effect, minimize the number of fishermen in our area to, basically, nine, and stabilize the majority, which is in excess of 650, with the most economic benefit going to our coastal communities.

Notre organisme s'oppose aux QIT tels qu'on les définit actuellement.

Je crois que chaque région est unique et diversifiée, dotée de besoins différents. Le régime actuel place le contrôle des ressources entre les mains de quelques-uns, sans tenir compte des besoins des collectivités côtières.

Nous avons été très actifs dans le dossier de la rationalisation de la flottille et de l'étude des solutions de rechange au régime actuel des QIT. À l'heure actuelle, nous étudions la possibilité de conclure un partenariat avec sept autres organismes de la région du Golfe, en Nouvelle-Écosse, et nous avons formé le Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board. Le conseil, qui représente huit organismes, regroupe des représentants élus représentant les pêcheurs à permis multiples qui exploitent des espèces multiples dans la région du Golfe, en Nouvelle-Écosse. Il représente 75 p. 100 des 685 véritables pêcheurs désignés présents dans la région du Golfe, en Nouvelle-Écosse.

Nous avons exploré de nombreuses options. Dans notre démarche, nous étudions notamment la possibilité de réduire la capacité de pêche, tout en conservant le plus grand nombre possible de pêcheurs dans nos collectivités côtières. À de nombreuses reprises, nous avons entendu le MPO déclarer que de trop nombreux pêcheurs s'emploient à capturer des poissons trop peu nombreux. Les efforts déployés dans le cadre du programme fiscal initial visaient à réduire le plus possible le nombre de pêcheurs. Toutefois, le gouvernement n'a pas prêté l'oreille aux pêcheurs, qui ont clairement laissé entendre que le fait de réduire le nombre de pêcheurs n'entraîne pas nécessairement une réduction de la capacité de pêche.

Notre démarche, qui est à participation volontaire, consiste à réduire la capacité de pêche. Dans la région du Golfe, en Nouvelle-Écosse, nous avons conclu une entente historique avec les neuf navires dotés d'un QIT qui font partie de la flottille des navires de 45 à 65 pieds. Suivant une entente volontaire, on achètera leurs permis et leurs quotas en vertu d'un programme combiné de rachat de permis postérieur à LSPA et d'octroi de prêts sans intérêts aux pêcheurs.

Les personnes concernées prendront leur retraite. Les quotas ainsi achetés seront régis par le conseil de planification de la flottille et redistribués dans le secteur de la pêche côtière. En contrepartie du droit d'utiliser le quota et de débarquer du poisson, on imputera des frais, établis pour chaque livre de poisson débarqué, et les sommes ainsi récoltées serviront au financement des prêts sans intérêts. De plus, les éventuelles recettes additionnelles seront investies dans les nouveaux efforts de rationalisation de la flottille que nous envisageons actuellement dans des secteurs autres que celui de la pêche du poisson de fond.

En vertu du mécanisme décrit ici, le Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board détiendrait un QIT. La principale différence, c'est, cependant qu'il le détiendrait en fiducie pour tous les pêcheurs côtiers de la région du Golfe, en Nouvelle-Écosse. Cette démarche aura pour effet de ramener à essentiellement neuf le nombre de pêcheurs dans la région et de stabiliser la majorité, soit plus de 650, nos collectivités côtières bénéficiant de la plupart des retombées économiques.

We have already committed approximately \$200,000 of industry funds to this initiative. Our proposal has been submitted to both the Minister of Fisheries and Oceans and the Minister of Human Resources Development Canada, as well as various Members of Parliament and other interested parties.

In closing, I would emphasize that there are alternatives to the current system of ITQs. I would remind this committee that each area and region is unique and a "one-size-fits-all" approach cannot be used. We believe we have provided an alternative for our region that will work very effectively. As well, this approach is consistent with the government's approach to reduce the harvest and assure stability for our coastal communities for the future. Thank you.

Mr. Klaus Sonnenberg, Grand Manan Fishermen's Association; and Treasurer, Eastern Fishermen's Federation: I have not had an opportunity to congratulate Senator Robichaud on his appointment, so I would take this opportunity to do just that.

The Grand Manan Fishermen's Association joined the Eastern Fishermen's Federation in 1982. We have been consistent in our efforts to develop a fisheries' policy for the benefit of today's and tomorrow's fishery in southwestern New Brunswick and, more particularly, in Grand Manan. We have had our share of problems. We struggled to gain acceptance within the Scotia-Fundy region as a New Brunswick organization. Nevertheless, during the 1980s and into the early 1990s, we did quite well. We learned how to play the game, and our fishermen developed a multiple-licence based fishery that, in many ways, is a private enterprise in the sense that it is tradable. It is a tradable licence which does not have attached the weight of the catch. Anyone who wants to trade a licence, has to fish it. That is the strength of the inshore fishery. If you have a licence, you must fish it.

One of the problems we have had relates to a grandfathering clause for designated operators which has allowed people to operate more than one vessel. Those kinds of scenarios lead to increased pressures on the fishery and more hands depending on the fishery. The guy in his armchair is taking a cut of the fishery, as is the banker. The Eastern Fishermen's Federation and the Grand Manan Fishermen's Association supports the idea of an owner-operated type of fishery. With the development of limited entry to private quotas, individual quotas that are transferable, the fear is that we will get away from that.

When ITQs or IQs were first discussed in the mobile groundfish fishery — and, Mr. Chairman, you are very familiar with that discussion — we agreed with the concept of individual quotas. However, we did not agree with the concept of individual transferable quotas. We felt that quotas that were not large enough or that would not be exercised should be returned to the pool to be redistributed to those people active in the fishery.

Nous avons déjà engagé environ 200 000 dollars en fonds industriels dans cette initiative. Notre proposition a été présentée au ministre des Pêches et des Océans, au ministre du Développement des ressources humaines du Canada de même qu'à divers députés et à d'autres parties intéressées.

En conclusion, je tiens à souligner qu'il y a des solutions de rechange au régime actuel des QIT. Je rappelle aussi aux membres du comité que chaque secteur et chaque région est unique, ce qui exclut le recours à une approche commune pour tous. Nous croyons avoir mis au point, pour notre région, une solution de rechange qui se révélera efficace. De même, cette approche est conforme à celle du gouvernement, qui consiste à réduire la récolte et à assurer la stabilité future de nos collectivités côtières. Merci.

M. Klaus Sonnenberg, Grand Manan Fishermen's Association, et trésorier, Fédération des pêcheurs de l'Est: Je n'ai pas eu l'occasion de féliciter le sénateur Robichaud de sa nomination. J'en profite donc pour le faire.

La Grand Manan Fishermen's Association s'est jointe à la Fédération des pêcheurs de l'Est en 1982. Nous avons toujours déployé des efforts pour assurer l'élaboration d'une politique des pêches au profit des pêcheurs du sud-ouest du Nouveau-Brunswick et, plus particulièrement, de Grand Manan, ceux d'aujourd'hui aussi bien que ceux de demain. Nous avons eu notre part de problèmes. Nous avons dû lutter pour être acceptés comme organisme du Nouveau-Brunswick dans la région de Scotia-Fundy. Durant les années 80 et au début des années 90, nous nous sommes malgré tout bien tirés d'affaire. Nous nous sommes familiarisés avec les règles du jeu, et nos pêcheurs ont établi une pêche à permis multiples qui, à maints égards, constituent une entreprise privée dans la mesure où elle est négociable. En fait, il s'agit de permis négociables auxquels ne se rattache pas le poids des prises. Toute personne qui souhaite négocier un permis doit s'adonner à la pêche. Tel est le point fort de la pêche côtière. Les titulaires d'un permis doivent pêcher.

L'un des problèmes que nous avons rencontrés a trait à la clause de droits acquis dont bénéficient les exploitants désignés, ce qui a permis à certaines personnes d'exploiter plus d'un navire. Ce genre de scénario s'est traduit par l'exercice de pressions plus fortes sur la pêche de même que par la multiplication du nombre de personnes qui dépendent de cette activité. À l'instar du banquier, le pêcheur de salon se réserve une part des revenus de la pêche. La Fédération des pêcheurs de l'Est et la Grand Manan Fishermen's Association sont favorables à l'idée d'une pêche axée sur les propriétaires-exploitants. Avec l'avènement de l'accessibilité à des quotas privés, à des quotas qui sont transférables, on craint que ce modèle ne s'écarte de nous.

À l'occasion des premières discussions relatives aux QIT ou aux QI dans la pêche mobile du poisson de fond — et, monsieur le président, vous êtes très au fait de ce débat —, nous nous sommes dits d'accord avec l'idée des quotas individuels. Toutefois, nous nous sommes dits en désaccord avec l'idée des quotas individuels transférables. Pour nous, les quotas qui n'étaient ni suffisamment importants ni utilisés auraient dû être retournés dans la réserve, afin d'être redistribués aux pêcheurs actifs.

That is a different view from the one held by the bureaucrats in DFO. They have supported the idea that people can take whatever IQ there is and make it available for purchase for amalgamation and thereby create an armchair fishery rather than depending on a fishery that is fished by the fisherman himself.

The change we have seen towards privatization has incorporated the people's idea that "you use it or lose it." In the southwestern New Brunswick economy, where we have had a multiple-licence based fishery instead of a single-licence based fishery, we have been especially discriminated against because, as the cycles of individual species and as the season has come and gone, many of our fishermen have partaken in the scallop fishery when it was a lucrative fishery and have decided to bow out of the groundfish fishery for a few years when it was in trouble.

In southwestern New Brunswick, our fishery was in trouble long before we started to develop IQs because our fishery is linked to the American activity in the Gulf of Maine. The result is that, when the day came to allocate quotas based on performance, we were obviously at a major disadvantage.

The meetings we had with Minister Tobin were to try to convince him that the thinking that led to ITQs in the Scotia-Fundy mobile-gear fishery has promoted an increased effort by those people who hold licences in the multiple-gear fishery and, to that end, this use-it-or-lose-it mentality has meant a tremendous increase in the activities of lobster and scallop fishermen in the Bay of Fundy particularly, and in lobsters throughout the entire Atlantic coast, because every fisherman realizes that, sooner or later, there will be an allocation based on past performance. The result is that people who have more than one licence, instead of fishing each one in turn, are fishing all of them, if possible, with different vessels, thereby creating what is called "history" so as not to be discriminated against.

It is our view that, as you develop new systems, you should develop them on the strength of the new system rather than try to mishmash politics and the will of some strong-voiced majority in the process. We liken it to going to college for three years under a certain system. After the third year, the dean of the college changes all the rules and you are unable to graduate in the fourth year because the rules have changed. Since the 1970s, the fishermen in southwestern New Brunswick and many parts of inland Scotia-Fundy, particularly, have developed a career based around the rules. Now the rules are changing. Many of these fishers, with career planning that has taken 10, 20 years, are finding themselves outside the fishery. That is a major problem for the inshore people we represent.

Les bureaucrates du MPO ne voient pas les choses sous cet angle. Ils se sont montrés favorables à l'idée qu'on puisse vendre les QI à des fins de cumul, ce qui a entraîné la création d'une catégorie de pêcheurs de salon. Ils ont préféré cette option à celle qui consiste à établir une pêche axée sur des pêcheurs qui pêchent eux-mêmes.

Dans le sillage du mouvement vers la privatisation, on a intégré l'idée populaire selon laquelle on doit utiliser les quotas, faute de quoi on risque de les perdre. L'économie du sud-ouest du Nouveau-Brunswick, où la pêche est axée sur les permis multiples plutôt que sur les permis uniques, a fait l'objet d'une discrimination particulière. En raison des cycles des espèces individuelles et du passage des saisons, de nombreux pêcheurs se sont adonnés à la pêche du pétoncle lorsque cette activité était lucrative et ont décidé de boudier la pêche du poisson de fond pendant les quelques années de vaches maigres qu'on a connues.

Dans le sud-ouest du Nouveau-Brunswick, la pêche était en difficulté bien avant qu'on entreprenne l'élaboration des QI dans la mesure où cette dernière est liée à l'activité américaine dans le golfe du Maine. Lorsque le moment a été venu d'allouer les quotas en fonction du rendement, nous avons été manifestement très désavantagés.

Dans le cadre des rencontres que nous avons eues avec le ministre Tobin, nous avons tenté de le convaincre que la démarche qui a donné lieu à l'établissement de QIT dans la pêche à engins mobiles dans la région de Scotia-Fundy a encouragé les titulaires de permis de pêche à engins multiples à redoubler d'ardeur. Ainsi, la mentalité selon laquelle on doit utiliser les permis, à défaut de quoi on risque de les perdre, a entraîné une recrudescence marquée de l'activité des pêcheurs de homard et de pétoncles de la Baie de Fundy en particulier et des pêcheurs de homard de toute la côte de l'Atlantique: en effet, chaque pêcheur comprend que, un jour ou l'autre, les allocations seront fondées sur le rendement antérieur. Il en résulte que les personnes qui détiennent plus d'un permis, plutôt que d'utiliser un permis après l'autre, les utilisent tous, dans différents navires, dans la mesure du possible, ce qui a pour effet de créer un «historique». Ils agissent ainsi pour éviter d'être victime de discrimination.

Dans l'élaboration des nouveaux systèmes, nous pensons que vous devriez vous fonder sur les points forts du nouveau régime, plutôt que de tenter de concilier des considérations politiques et la volonté d'une majorité qui se fait entendre haut et fort. À nos yeux, c'est un peu comme fréquenter un collège pendant trois ans, en vertu d'un régime donné. À la fin de la troisième année, le doyen du collège change toutes les règles et, à la fin de la quatrième année, on vous refuse votre diplôme parce que les règles ont changé. Depuis les années 70, les pêcheurs du sud-ouest du Nouveau-Brunswick et de nombreux secteurs de la partie continentale de la région de Scotia-Fundy, en particulier, ce sont taillés une place en vertu de ces règles. Aujourd'hui, elles changent. Bon nombre de ces pêcheurs, qui ont planifié leur carrière pendant dix ou vingt ans, se voient aujourd'hui exclus de la pêche. Pour les pêcheurs côtiers que nous représentons, il s'agit d'un problème majeur.

One more item I want to quickly touch on is what happens when you allocate IQs. We have a famous sea urchin fishery. It was developed in Grand Manan for six fishermen. After it became more than a \$1-million fishery in a three-month period, in open boats, you can imagine the hullabaloo from other fishermen who wanted to participate. We were able to expand the fishery to 12 licences, with the department adding one more to make it 13. That fishery is now worth \$2 million. It is a three-month fishery. As you can well imagine, those people in the fishery and those who represent the fishery, are going to oppose any new entrants in that. We are creating millionaires with Canada's public resource in some situations, to the detriment of areas that are oversubscribed, such as the ground fishery. In fact, we could marry the two, and that would effectively provide a community-based economy by allowing for more free enterprise to take place.

Southwestern New Brunswick has a groundfish community board. It is one of eight in Scotia-Fundy that is presently operating, and it is a typical example of how we can marry privatization, because we privatize a quota for that area. It is not given to individuals; it is given to the community to operate. That community is able to do far more than what would be the case if the quota were given to individuals. One of the best examples is the board in Osborne's area, where they have actually purchased quota to add to their community, thereby increasing the community-based income and the economy-based efforts rather than individual-based property rights.

Clearly, the department, the bureaucrats, are at odds with some of our ideas. We do not believe that they are going down the best road in the interests of the inshore fishery.

The Chairman: Thank you very much Klaus, Melanie, and Osborne. We will now go on to questions. Before I ask Senator Stewart to lead off the questions, Senator Meighen from Toronto and St. Andrews, New Brunswick, walked in just after I had introduced the other members.

We will now go on to Senator Stewart who will open the questions.

Senator Stewart: My first question is addressed to Mr. Burke. If I am correct, Mr. Burke, your North of Smokey group fishes both in Scotia-Fundy, which would be what I would call the Atlantic side of Cape Breton, and in the gulf. Is that correct?

Mr. Burke: Yes, that is correct.

Senator Stewart: Your group is made up of fishers who fish different species, is that correct?

Mr. Burke: That is correct.

Senator Stewart: What are the predominant species?

Un autre problème qui se pose a trait à ce qui se produit lorsqu'on alloue des QI. Nous comptons sur une pêche à l'oursin de renom. Cette pêche a été créée par six pêcheurs de Grand Manan. En trois mois, on en a fait une pêcherie d'une valeur de plus de un million de dollars, qui était le fait d'embarcations non pontées. Vous imaginez le tohu-bohu d'autres pêcheurs souhaitant participer à cette pêche. Nous avons été en mesure d'élargir cette pêche et d'allouer douze permis, le ministère en ajoutant un autre, pour un total de treize. Cette pêcherie a aujourd'hui une valeur de deux millions de dollars. Sa durée est de trois mois. Comme vous l'imaginez, les personnes qui participent à cette pêche et celles qui les représentent vont s'opposer à la venue de tout nouveau pêcheur. Dans certains cas, nous créons des millionnaires à l'aide des ressources publiques du Canada, au détriment de secteurs qui sont surexploités, comme la pêche du poisson de fond. En fait, nous pourrions marier les deux: en favorisant la libre entreprise, nous créerions, dans les faits, une économie communautaire.

Le sud-ouest du Nouveau-Brunswick compte un conseil communautaire du poisson de fond. Il s'agit d'un des huit conseils en activité que compte la région de Scotia-Fundy, et il montre bien comment on peut marier la privatisation puisque nous sommes en voie de privatiser un quota pour le secteur. Ce dernier n'est pas donné à des particuliers; il est cédé à la collectivité, qui a charge de l'exploiter. Cette collectivité est en mesure de faire bien davantage que ce qu'auraient fait les particuliers à qui le quota aurait été cédé. L'un des meilleurs exemples a trait au conseil de la région d'Osborne, où on a acheté un quota au profit de la collectivité, ce qui a eu pour effet d'accroître le revenu communautaire et de stimuler les efforts communautaires, plutôt que les droits de propriété individuels.

De toute évidence, le ministère et les bureaucrates sont en désaccord avec certaines de nos idées. À notre avis, la voie qu'ils empruntent n'est pas celle qui répond le mieux aux intérêts de la pêche côtière.

Le président: Merci beaucoup, Klaus, Melanie et Osborne. Nous allons maintenant passer aux questions. Avant que je demande au sénateur Stewart de débiter, je vous présente le sénateur Meighen de Toronto et de St. Andrews, au Nouveau-Brunswick, qui a fait son entrée tout juste après que j'ai eu présenté les autres membres.

Nous nous tournerons maintenant vers le sénateur Stewart, qui posera la première question.

Le sénateur Stewart: Ma première question s'adresse à M. Burke. Si j'ai bien compris, M. Burke, votre groupe de North of Smokey pêche dans la région de Scotia-Fundy, qui correspond à ce que j'appellerais le côté atlantique du Cap-Breton, et dans le Golfe. Est-ce exact?

M. Burke: Oui, c'est exact.

Le sénateur Stewart: Votre groupe se compose de pêcheurs qui exploitent différentes espèces, n'est-ce pas?

M. Burke: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Quelles sont les principales espèces?

Mr. Burke: They are multi-licence, multi-species, under 45 feet in the competitive fleet, and they fish a variety.

Senator Stewart: What are they fishing? Halibut? Lobsters?

Mr. Burke: They fish lobster, groundfish, herring, mackerel, crab, a variety of species.

Senator Stewart: You spoke of a fleet planning board. From what Mr. Sonnenberg said just now commending your area, I gather that your ideal is that your group North of Smokey would have a community-based quota. Is that correct?

Mr. Burke: Our organization is one of eight in the gulf region that have come together. It comprises all the organizations representing the majority of the inshore fishermen in the Gulf of Nova Scotia. When we are talking about community, we are talking about from Bay St. Lawrence in northern Cape Breton at the tip of the gulf region, the Scotia-Fundy line, all the way to the Pugwash or Wallace area of Nova Scotia. Our community is actually the entire gulf region of Nova Scotia.

Senator Stewart: I live in the fishing village of Bayfield in Antigonish County, so I know part of the area.

It is multi-species and it covers a fairly large area. You refer to this as a "community" and you talk about a fleet planning board. Will that fleet planning board do the planning of the fleet from the northern tip of Cape Breton around to Pugwash?

Mr. Burke: Yes. We have already held several workshops with the organizations and the fishermen's representatives. We do have a plan. The first stage of our plan is to reallocate the ITQ groundfish quota in the Gulf of Nova Scotia from the nine existing vessels, 45 feet to 65 feet, and reallocate it to the inshore fleet, providing our plan is approved in Ottawa. That plan was the result of a voluntary agreement.

Senator Stewart: How many inshore licence holders are there? I am assuming that it is one licence to one boat.

Mr. Burke: No, there are 685 core or bona fide fishers in the gulf region of Nova Scotia. I would say in excess of 650 of those hold at least three to four licences.

Senator Stewart: You cannot put, let us say, more than one lobster licence on one boat.

Mr. Burke: That is correct.

Senator Stewart: There is an exception to that in case of brothers, I believe. I think your idea is good. Let me do my job and see if there are holes in it.

Suppose I moved into area and said: "It is not a corporation but, by gosh, it looks an awful lot like one. This fleet planning board is a club and they will not let me in which is very unfair. It is

M. Burke: Ils font partie de la flottille compétitive qui détiennent de multiples permis et qui exploitent de multiples espèces, dans des embarcations de moins de 45 pieds. Ils pêchent une diversité d'espèces.

Le sénateur Stewart: Que pêchent-ils? Le flétan, le homard?

M. Burke: Ils pêchent le homard, le poisson de fond, le hareng, le maquereau, le crabe, toute une diversité d'espèces.

Le sénateur Stewart: Vous avez fait état d'un conseil de planification de la flottille. D'après les propos louangeurs que M. Sonnenberg vient tout juste de tenir à propos de votre région, je suppose que l'idéal serait que votre groupe de North of Smokey bénéficie d'un quota communautaire. Est-ce exact?

M. Burke: Notre organisme est l'un des huit organismes de la région du Golfe qui se sont réunis. Il se compose de tous les groupes qui représentent la majorité des pêcheurs côtiers de la région du Golfe, en Nouvelle-Écosse. Pour nous, «collectivité» s'entend de la région qui s'étend de la baie Saint-Laurent, au nord du Cap-Breton, à la pointe de la région du Golfe, à la frontière de la région de Scotia-Fundy, jusqu'au secteur de Pugwash ou de Wallace en Nouvelle-Écosse. Notre collectivité se compose en fait de toute la région du Golfe de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Stewart: Je vis dans le village de pêche de Bayfield, dans le petit comté d'Antigonish, de sorte que je connais une partie de la région.

Elle est relativement grande, et on y exploite de multiples espèces. Vous avez décrit la région comme une «collectivité», et vous avez évoqué un conseil de planification de la flottille. Ce conseil se charge-t-il de la planification de la flottille de l'extrémité nord du Cap-Breton jusqu'à Pugwash?

M. Burke: Oui. Nous avons déjà organisé quelques ateliers avec les organismes et les représentants des pêcheurs. Nous avons un plan. La première étape de notre plan consiste à réallouer à la flottille côtière les QIT de poissons de fond que détiennent, dans la région du Golfe, en Nouvelle-Écosse, les neuf navires existants, à condition qu'Ottawa approuve notre plan. Ce plan est le résultat d'une entente volontaire.

Le sénateur Stewart: Combien de titulaires de permis de pêche côtière y a-t-il? Je tiens pour acquis qu'il y a un permis par bateau.

M. Burke: Non, la région du Golfe, en Nouvelle-Écosse, compte 685 pêcheurs désignés ou véritables. Je dirais que plus de 650 de ces bateaux détiennent au moins trois ou quatre permis.

Le sénateur Stewart: Un seul et même navire ne peut, disons, détenir plus d'un permis de pêche au homard.

M. Burke: C'est exact.

Le sénateur Stewart: On fait une exception dans le cas des frères, je crois. Je pense que votre idée est bonne. Permettez-moi maintenant de faire mon travail et d'établir si elle comporte des lacunes.

Imaginons que, à mon arrivée dans une région, je déclare: «Ce n'est pas une entreprise, mais, ma foi, on le dirait presque. Ce conseil de planification de la flottille est un club fermé, et on

undemocratic.” How do you respond to that criticism which I am sure you have heard already.

Mr. Burke: No, we have not heard that because we are incorporated. We have a committee structure. We have a mandate. We have fishery development objectives. It is clearly stated in the agreement, which we fully supported and initiated, in partnership with DFO, that any ITQs we purchase must be available to every licensed ground fisherman in the Gulf of Nova Scotia. We fully support that principle. The major difference is it is available to everybody.

Senator Stewart: Would you favour the admission of new fishers by the issuance of new licences in the area?

Mr. Burke: With the current system in the gulf region of Nova Scotia, you can only get another licence if you buy another fisherman out. Basically, there has been no issuance of new licences unless it is for an exploratory fishery.

Senator Stewart: Do you see the problem I am hinting at — that you really are a closed club by reason of the fact that there are no new licences?

Mr. Burke: No new licences have been issued in the gulf region and, in particular, for groundfish.

Senator Stewart: Are you incorporated under the laws of Nova Scotia?

Mr. Burke: Yes. We have appointed an auditor, an accountant, and a lawyer, and we have the support of the fishermen in the fishermen's organizations. Our board is made up of elected representatives and that election is an open process. As I said earlier, it is very clear that the DFO is a partner in this and everybody must have access to quotas, and our objectives and our goals clearly state that.

Senator Stewart: Would this be an example of co-management?

Mr. Burke: Yes, in a way. Every time we sit down we have arguments back and forth between the inshore and the ITQ or the midshore fleet. With the current quotas, basically, 20 per cent of the fishermen are holding 80 per cent of the quota.

Clearly 20 years of fighting will not solve that problem. We have come up with an approach where, through voluntary agreement, we will buy them out and reallocate that fish to everyone on the inshore in our region who has a licence and is eligible to fish it. We see that as a win-win situation.

Senator Stewart: You talked about the rationalization of the fleet. When I hear the word “rationalization,” from experience I interpret it to mean “downsizing.” In some industries, it means “increasing unemployment.” Is that what is entailed here in the rationalization of the fleet?

refuse de m'y admettre, ce qui est très injuste. C'est anti-démocratique.» Comment réagissez-vous à ce genre de commentaires — je suis certain que vous en avez déjà entendu.

M. Burke: Non, nous n'en avons jamais entendu parce que nous sommes constitués en société. Nous nous sommes dotés d'une structure de comité. Nous avons un mandat. Nous avons des objectifs en matière d'expansion de la pêche. Dans l'entente, que nous appuyons sans réserve et à l'origine de laquelle nous avons été, en partenariat avec le MPO, on a établi clairement que tout QIT que nous achetons doit être mis à la disposition de tous les pêcheurs de poisson de fond autorisés de la région du Golfe, en Nouvelle-Écosse. Nous appuyons ce principe sans réserve. La principale différence, c'est que les QIT sont accessibles à tous.

Le sénateur Stewart: Seriez-vous favorables à l'idée qu'on admette de nouveaux pêcheurs dans la région en délivrant de nouveaux permis?

M. Burke: En vertu du régime actuellement en vigueur dans la région du Golfe, en Nouvelle-Écosse, on ne peut se procurer un nouveau permis qu'en rachetant celui d'un autre pêcheur. Fondièrément, on n'a délivré aucun nouveau permis, si ce n'est pour des pêches exploratoires.

Le sénateur Stewart: Voyez-vous le problème où je veux en venir — c'est-à-dire que, dans les faits, vous constituez un club fermé dans la mesure où on ne délivre plus de nouveaux permis.

M. Burke: Non. On n'a délivré aucun nouveau permis dans la région du Golfe, en particulier pour le poisson de fond.

Le sénateur Stewart: Êtes-vous constitués en société sous le régime des lois de la Nouvelle-Écosse?

M. Burke: Oui. Nous avons nommé un vérificateur, un comptable et un avocat, et nous bénéficions du soutien des pêcheurs faisant partie des organismes de pêcheurs. Notre conseil se compose de représentants élus, et les élections sont ouvertes. Comme je l'ai déjà indiqué, il est très clair que le MPO compte parmi nos partenaires et que tous doivent avoir accès aux quotas, comme nos buts et nos objectifs l'indiquent clairement.

Le sénateur Stewart: Peut-on avoir là un exemple de cogestion?

M. Burke: Oui, d'une certaine façon. Chaque fois que nous nous assoyons à la table, nous débattons des rapports entre les QIT et la pêche côtière ou la pêche semi-hauturière. En vertu des quotas actuels, 20 p. 100 des pêcheurs détiennent pratiquement 80 p. 100 des quotas.

De toute évidence, 20 années de lutte ne suffiront pas à résoudre le problème. Nous pouvons aboutir à une démarche en vertu de laquelle, au moyen d'une entente volontaire, nous rachèterons les permis et nous réallouerons le poisson aux pêcheurs côtiers de notre région qui ont un permis et qui sont autorisés à pêcher. À nos yeux, cette solution ne fait que des gagnants.

Le sénateur Stewart: Vous avez évoqué la rationalisation de la flottille. À la lumière de mon expérience, le mot «rationalisation» signifie «réduction». Dans certaines industries, il est synonyme d'augmentation du taux de chômage. Est-ce ainsi qu'on doit comprendre la rationalisation de la flottille?

Mr. Burke: It is a voluntary program. I am very involved in the sentinel surveys which show a less-than-rosy forecast for the future of the ground fishery in the gulf region for the next five to 10 years. There are fishermen who voluntarily wish to leave. What want to minimize the number who have to leave the fishery. In this current example, nine fishermen voluntarily wished to retire, and those nine fishermen are basically 100 per cent ground fishers in the midshore fleet. By removing nine, we are stabilizing in excess of 650 fishermen. It is all done voluntarily and with dollars invested by the industry.

Senator Stewart: Have you been able to convince that one last holdout?

Mr. Burke: Yes. They are all signed on the agreement.

Senator Stewart: Congratulations.

Mr. Burke: They are ready to move on it. Basically, it is the first time that we have ever had that type of voluntary dialogue back and forth where they are in full agreement. They recognize that they cannot survive in the ground fishery basically with a one-species licence, and they are quite willing to exit the fishery. All that we are doing is ensuring that the quota is redistributed to the majority of the coastal communities.

We do have the support of the inshore fishery.

Senator Stewart: Thank you very much, and good luck.

Senator Butts: Exactly how many fishers does EFF represent?

Ms Sonnenberg: There are 21 member organizations, and in those 21, there are close to 2,000 individual fish harvesters.

Senator Butts: Are there other unions in the areas outside your area? Do you object to me calling it a "union"?

Ms Sonnenberg: The federation is not a union. I must make that very clear. In our geographical area there are unions that operate outside of the federation.

Senator Butts: Why are you not a union?

Ms Sonnenberg: Long before my time, when this organization was set up, it was done with the vision of Roméo LeBlanc. He allowed some funds to become available, and he believed that the true strength of the fishery would be for organizations to get together and work together on matters in the fishery that were important. With those funds, he stimulated the umbrella organization called "the federation." At that time, there was a union under the umbrella but, since then, it has chosen to leave.

Senator Butts: Are you financed by dues?

Ms Sonnenberg: No, we are not. The initial money, the seed money that was given to the federation in 1979, was banked. We live off the interest from that money, plus special projects that we bring in.

M. Burke: Il s'agit d'un programme à participation volontaire. Je participe de très près à certaines enquêtes centrales qui montrent que l'avenir de la pêche du poisson de fond, dans la région du Golfe, est loin d'être rose, du moins pour les cinq à dix prochaines années. Il y a des pêcheurs qui souhaitent se retirer volontairement. Nous voulons réduire au minimum le nombre de personnes qui quittent la pêche. Dans l'exemple qui nous préoccupe, neuf pêcheurs ont accepté volontairement de prendre leur retraite, et ces neuf pêcheurs représentent essentiellement 100 p. 100 des pêcheurs de poisson de fond de la flottille semi-hauturière. Le retrait de ces neuf pêcheurs nous permet de stabiliser la situation de plus de 650 pêcheurs. Le tout se fait de façon volontaire, à l'aide de sommes investies par l'industrie.

Le sénateur Stewart: Êtes-vous parvenu à convaincre le dernier récalcitrant?

M. Burke: Oui. Ils ont tous signé l'entente.

Le sénateur Stewart: Félicitations.

M. Burke: Ils sont prêts à aller de l'avant. Foncièrement, c'est la première fois que nous sommes témoins de ce genre de dialogue volontaire, d'où se dégage un consensus général. Les intéressés reconnaissent qu'ils ne pourront survivre dans l'industrie de la pêche du poisson de fond sur la foi, essentiellement, d'un permis pour une seule espèce, et ils sont disposés à renoncer à la pêche. Nous veillons simplement à ce que les quotas soient redistribués dans la majorité des collectivités côtières.

Nous avons le soutien des pêcheurs côtiers.

Le sénateur Stewart: Je vous remercie beaucoup, et bonne chance.

Le sénateur Butts: Combien de pêcheurs la FPE représente-t-elle exactement?

Mme Sonnenberg: Elle regroupe 21 organisations membres représentant près de 2 000 pêcheurs.

Le sénateur Butts: Y a-t-il d'autres syndicats à l'extérieur de votre territoire? Est-ce que vous vous opposez à ce que je qualifie votre organisme de «syndicat»?

Mme Sonnenberg: La fédération, je tiens à le souligner, n'est pas un syndicat. Notre région est représentée par des syndicats dont les activités ne relèvent pas de la fédération.

Le sénateur Butts: En quoi n'êtes-vous pas un syndicat?

Mme Sonnenberg: Cet organisme a été créé selon la vision de Roméo LeBlanc, bien avant mon temps. Il a veillé à ce que des fonds soient consentis, et il croyait que la vraie force des pêcheurs réside dans le rassemblement et la collaboration des organismes sur les grandes questions qui touchent la pêche. Avec ces fonds, il a stimulé l'organisation cadre qu'on appelait «la fédération». À cette époque, l'organisation cadre abritait un syndicat, mais depuis, le syndicat a choisi de quitter la fédération.

Le sénateur Butts: Êtes-vous financés par des cotisations?

Mme Sonnenberg: Non, nous ne le sommes pas. Les fonds initiaux, les capitaux de démarrage qui ont été consentis à la fédération en 1979, ont été déposés. Nous vivons des intérêts de cet argent et des projets spéciaux que nous établissons.

Senator Butts: It was money from DFO that got you started.

Ms Sonnenberg: That is correct.

Mr. Sonnenberg: I would like to correct that. The money came from the sale of squid, and that sale provided the monies for the organization. The Government of Canada did not provide the money, but Roméo LeBlanc did make it possible for the sale of the squid to be banked to fund this umbrella.

As you know, there are two schools thought: One is that a fisherman is an employee and thereby conducive to the idea of a union; the other is that a fisherman is a private entrepreneur, a businessman who operates an enterprise. That second concept is more in keeping with the ideas of the federation.

Senator Butts: At one point you said that you had invested \$200,000 in your plan, and that prompted me to ask that question.

Mr. Burke: That was from the Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board. We got those funds voluntarily from the fishermen on the temporary snow crab allocations in Area 12 where we had temporary sharing between our inshore organizations. In both 1995 and 1996, we set aside funds to be used to plan for the future of the inshore fishery. That accounts for the \$200,000 to which I referred.

Senator Butts: I would like to know more about that plan. You speak a lot about area. What is an "area"?

Mr. Burke: Do you mean in relation to the fishery, like the Gulf region versus the Scotia-Fundy region?

Senator Butts: What is your interpretation of an "area"?

Mr. Burke: With the Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board, our area is a long area from northern Cape Breton all the way up to the Wallace area. When I say "our area," I am referring to the entire length of the Gulf of Nova Scotia coastline.

Senator Butts: It is geographical.

Mr. Burke: Yes.

Senator Butts: Do you have a specific number of fishers in your area?

Mr. Burke: Yes, there are approximately 685 core or bona fide inshore fishermen in that area. Our organization is made up of all the organizations in that area of Gulf of Nova Scotia that represents those fishers. Unfortunately, some fishermen are not members of organizations, but we represent their interests as well. We represent every licensed inshore fisherman, 685 in the Gulf of Nova Scotia region.

Senator Butts: Is there any limit on how many licences one person can hold?

Mr. Burke: If you are talking about individual licences, yes. However, if you are talking about the number of licences, if a fisherman has a lobster licence and a groundfish licence and he

Le sénateur Butts: C'est l'argent du MPO qui vous a permis de démarrer.

Mme Sonnenberg: Oui.

M. Sonnenberg: J'aimerais corriger ce que j'ai dit. L'argent provient de la vente de calmars, et c'est cette vente qui a procuré de l'argent à l'organisme. Le gouvernement du Canada n'a pas versé l'argent, mais Roméo LeBlanc a fait en sorte que les recettes de la vente du calmar puissent être utilisées pour financer cette organisation cadre.

Comme vous le savez, il y a deux écoles: ceux qui pensent qu'un pêcheur est un employé, ce qui laisse supposer que l'organisme est un syndicat, et ceux qui pensent que le pêcheur est un entrepreneur, un homme d'affaires qui exploite une entreprise. La deuxième façon de penser correspond davantage aux idées de la fédération.

Le sénateur Butts: À un moment donné, vous avez mentionné que la fédération a investi 200 000 \$ dans le plan, et c'est ce commentaire qui m'a poussé à poser cette question.

M. Burke: Cela provenait du Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board. Les pêcheurs nous ont volontairement versé ces fonds obtenus grâce aux allocations temporaires de crabe des neiges dans la zone 12, où nous partageons temporairement les allocations entre nos organismes de pêche côtière. En 1995 et en 1996, nous avons mis des fonds de côté pour planifier l'avenir de la pêche côtière. Les 200 000 \$ que j'ai mentionnés sont liés à cette planification.

Le sénateur Butts: J'aimerais en savoir plus sur ce plan. Vous parlez souvent de zone. Qu'est-ce qu'une «zone»?

M. Burke: Voulez-vous dire en terme de pêcherie, comme la région du Golfe ou la région de Scotia-Fundy?

Le sénateur Butts: Quelle est votre interprétation du terme «zone»?

M. Burke: Avec le Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board, notre zone s'étend du nord du Cap-Breton jusqu'à la zone Wallace. Quand je parle de «notre zone», je fais référence à toute la côte du golfe de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Butts: Le terme est donc purement géographique.

M. Burke: Oui.

Le sénateur Butts: Y a-t-il un nombre précis de pêcheurs dans votre zone?

M. Burke: Oui, cette zone compte environ 685 pêcheurs côtiers professionnels désignés. Notre organisme regroupe tous les organismes de cette zone du Golfe de la Nouvelle-Écosse qui représente ces pêcheurs. Malheureusement, certains pêcheurs ne sont pas membres d'organismes, mais nous représentons leurs intérêts aussi. Nous représentons tous les pêcheurs côtiers titulaires d'un permis, soit 685 pêcheurs dans la région du Golfe de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Butts: Y a-t-il une limite quant au nombre de permis qu'une personne peut détenir?

M. Burke: Si vous parlez de permis individuels, oui. Toutefois, si vous parlez du nombre de permis, si un pêcheur a un permis de pêche au homard et un permis de pêche au poisson de fond et

wishes to buy a herring licence or whatever, he has to buy it from another core bona fide fisherman. Very few new licences are being issued, so licences are exchanged or bought. Typically, you would hold one of each species. Fishermen then do a little bit of fishing in each area in each species to generate their year's income.

Senator Butts: Could a fisher have one for every species?

Mr. Burke: Yes, if they are available to be purchased from another fisherman, but DFO is currently not issuing one for every specie to every fisherman. The bone fide policy in the gulf has frozen licences for quite a number of years.

Senator Butts: Klaus Sonnenberg talked about IQs. Is an IQ a form of privatization?

Mr. Sonnenberg: Senator, the individual quota can be a temporary, yearly quota attributed to a licence holder. Of course, what is contemplated now is making that determination a permanent determination. It would then become a commodity just as a piece of land is a commodity. An individual quota is transferable. If it is not transferable, it could still be private under different rules.

Senator Butts: Under your rules, do you consider IQs to be a form of privatization?

Mr. Sonnenberg: I do not set the rules. We can only hope that they will develop along the lines that will protect the inshore fishery. Presently, the thinking is that, under the rules, an individual quota would be attributed to a specific person, or a company, that can then trade it like one can an automobile. That is the kind of rule that we do not support. We support the idea that this determination of privatization be limited to a community which is perhaps geographically based. That is not to say that the fishery is limited to those boundaries, but the participation within the community is finite. Then the determination of how the fishery proceeds would be developed according to the wishes of the community, in much the same way as Mr. Burke has described his fleet planning situation.

Senator Butts: If an IQ is retired, the amount of that IQ is redistributed. By whom is it redistributed?

Mr. Sonnenberg: Presently, individual transferable quotas in the mobile-gear groundfish fishery are distributed amongst individuals, amongst companies. The present structure is contrary to the interests of the inshore fishery because the financial magnitude of purchasing out individual quotas is so great that the opportunity is not available to individual fishermen. Only multi-national companies have that opportunity.

Senator Robichaud: I want to thank you for taking the time to assist us. I congratulate you on all the work you have done with the various associations and for the cooperation you have offered to the DFO.

I would like to touch on the subject of exploratory fisheries. I believe we have a lot of work to do in that regard. You mentioned the sea urchin fishery which proved to be quite lucrative.

qu'il souhaite acheter un permis pour le hareng ou un autre permis, il doit l'acheter d'un autre pêcheur professionnel désigné. On émet très peu de nouveaux permis, alors ceux qui existent sont échangés ou achetés. En général, le pêcheur en détient un pour chaque espèce, de sorte qu'il peut pêcher un peu de chaque espèce dans chaque zone et générer des revenus pour l'année.

Le sénateur Butts: Est-ce qu'un pêcheur peut avoir un permis pour chaque espèce?

M. Burke: Oui, s'il est possible d'obtenir ces permis auprès d'un autre pêcheur, mais, à l'heure actuelle, le MPO n'émet pas de permis pour toutes les espèces à tous les pêcheurs. La politique officielle pour le golfe a gelé le nombre de permis pour un bon nombre d'années.

Le sénateur Butts: Klaus Sonnenberg a parlé de QI. Le QI constitue-t-il une forme de privatisation?

M. Sonnenberg: Sénateur, le quota individuel peut être un quota temporaire annuel attribué à un titulaire de permis. Bien sûr, ce qu'on envisage, c'est de rendre cette décision permanente. Le QI deviendrait alors un bien économique, comme un terrain. Un quota individuel est cessible. S'il ne l'est pas, il pourrait tout de même être privé, sous un régime réglementaire différent.

Le sénateur Butts: Sous votre régime réglementaire, considérez-vous le QI comme une forme de privatisation?

M. Sonnenberg: Je ne fixe pas les règles. Nous ne pouvons qu'espérer que la réglementation permettra de protéger la pêche côtière. Sous le régime réglementaire actuel, on pense qu'un quota individuel serait attribué à une personne ou une entreprise, qui aurait ensuite la possibilité de l'échanger, comme on le fait avec une automobile. C'est le genre de règlement que nous n'appuyons pas. Nous appuyons l'idée selon laquelle cette décision de privatisation se limiterait à une collectivité déterminée en fonction, peut-être, de critères géographiques. Cela signifie non pas que la pêche se limite à certaines zones, mais bien que la participation au sein de la collectivité est restreinte. Par conséquent, la décision quant au fonctionnement de la pêche correspondrait aux choix de la collectivité, comme l'a signalé M. Burke concernant la question de la planification de la flotte.

Le sénateur Butts: Si un QI est éliminé, la valeur du QI est réaffectée. À qui l'offre-t-on?

M. Sonnenberg: À l'heure actuelle, les quotas individuels transférables pour la pêche du poisson de fond au moyen d'engins mobiles sont répartis entre les pêcheurs et les entreprises. La structure actuelle va à l'encontre des intérêts de la pêche côtière, car les coûts liés à l'achat de quotas individuels sont si élevés que les pêcheurs autonomes n'ont pas la possibilité de se les procurer. Seules les multinationales ont l'occasion de le faire.

Le sénateur Robichaud: Je tiens à vous remercier d'avoir pris le temps de nous aider. Je vous félicite de votre travail auprès des diverses associations et de la coopération que vous avez offerte au MPO.

J'aimerais aborder le sujet de la pêche exploratoire. Je crois que nous avons beaucoup de travail à faire à cet égard. Vous avez mentionné la pêche à l'oursin, qui s'est révélée plutôt lucrative.

There is a member organization of EFF, the Botsfords Fishermen's Association in southeast New Brunswick, which last year fished the rock crab. That turned out to be quite a lucrative business. Last year they received a community quota which they divided amongst their fishermen. That was a very good idea. This year DFO is considering making the exploratory licences permanent and, as well, distributing a small quota to other fishermen. They are doing what you mentioned, that is, they are creating millionaires of those who fish the rock crab. I do not think they will be millionaires, but they will make a good buck. Would you address the issue of the sea urchin? This seems to be going in the same direction.

Mr. Sonnenberg: Senator, the sea urchin has gone that entire route. It was not a licensed fishery. It was exploratory up until a year ago. Then it became limited entry, where we went from six licences to 13 licences. They have an individual quota. It is not transferable, and yet those who hold the licences are able to have other people fish the sea urchins for them. In effect, you have the armchair owner sitting at home taking his cut off the top. I believe this is contrary to the best interests of the Canadian fishery.

In this particular case, we have almost reached a \$2-million fishery amongst 13 licence holders, and that in a three-month fishery. Obviously, using this as an example of a fully IQ fishery, there has to be some provision in place after people start to make quite a comfortable living in that three-month period. After the three months, they hop into the lobster or scallop or herring fisheries. There has to be some mechanism so that, as you have put it, they do not become millionaires from the fishery when, at the same time, their compatriots fishing in the groundfish fishery in southwest New Brunswick struggle to make payments on their vessels over the same period.

We are under tremendous pressure to increase the number of licences in that particular fishery. At the same time, there will be tremendous pressure exerted by the proponents of the fishery, the licence holders, not to do that. In fact, I believe the Department of Fisheries has signed a co-management agreement with these 13 licence holders saying that no more licences can be added. The bureaucrats are faced with the biggest stumbling block in the kind of community-based fish planning procedures that we are into. The biggest obstacle too often is the bureaucrats who have very closed minds and believe that it is much simpler not to issue any more licences in that fishery. We are saying that they should give the fishery to the community and let them determine the ongoing procedures.

The example of bringing in offshore or mobile-gear fishers into a southwestern management board of groundfish fishermen, such as Mr. Burke has done, is the kind of thing that we have always supported. We have always said that we have a choice. We can put 100 tonnes of fish on one vessel, which is a very large ship, and very expensive to operate. It is owned by one licence holder, one

Un des organismes membres de la FPE, la Botsfords Fishermen's Association, dans le sud-est du Nouveau-Brunswick, a pêché le crabe commun l'an dernier. L'expérience s'est révélée passablement payante. L'an dernier, on lui a attribué un quota communautaire, qui a été divisé entre les pêcheurs de l'Association. C'était une très bonne idée. Cette année, le MPO envisage de rendre permanents les permis exploratoires et d'offrir un quota modeste aux autres pêcheurs. Ils font ce que vous avez mentionné, c'est-à-dire qu'ils transforment ceux qui pêchent le crabe en millionnaires. Je ne crois pas qu'ils deviendront millionnaires, mais ils feront de l'argent. Pourriez-vous aborder la question de l'oursin? Cette question me semble aller dans le même sens.

M. Sonnenberg: Monsieur le sénateur, l'oursin a fait tout ce chemin. Cette pêche n'était pas visée par un permis. Jusqu'à il y a un an, c'était une pêche exploratoire. Elle est ensuite devenue une pêche à accès limité, et nous sommes passés de six permis à treize. Il s'agit d'un quota individuel. Il n'est pas transférable, et pourtant, ceux qui détiennent les permis sont capables de charger d'autres personnes de pêcher l'oursin pour eux. En effet, on a le propriétaire, confortablement installé chez lui, qui prend sa part. Je crois que cela va à l'encontre des intérêts de la pêcherie canadienne.

Dans le cas qui nous occupe, nous avons une pêcherie dont la valeur s'élève presque à 2 millions de dollars, partagée par 13 titulaires de permis, pour trois mois de pêche. De toute évidence, si on cite cette situation comme exemple d'une pêcherie axée pleinement sur le QI, des dispositions doivent être mises en place lorsque les pêcheurs commencent à vivre confortablement grâce à cette pêche de trois mois. Après les trois mois, ces pêcheurs partent à la pêche au homard, au pétoncle ou au hareng. Nous devons établir un mécanisme afin de veiller à ce qu'ils ne deviennent pas — comme vous le dites — des millionnaires pendant leurs compatriotes qui pêchent le poisson de fond dans le sud-ouest du Nouveau-Brunswick éprouvent des difficultés à payer leurs bateaux.

Nous subissons des pressions énormes pour accroître le nombre de permis à l'égard de cette pêche. En même temps, les promoteurs de cette pêcherie, les titulaires de permis, exerceront d'énormes pressions pour qu'on ne le fasse pas. De fait, je crois que le ministère des Pêches a signé une entente de cogestion avec ces 13 titulaires de permis prévoyant qu'aucun autre permis ne sera ajouté. Le principal obstacle auquel doivent faire face les bureaucrates, c'est le type de méthode de planification communautaire des pêches que nous préconisons. Trop souvent, les bureaucrates, qui n'ont pas l'esprit ouvert et croient qu'il est beaucoup plus simple de ne plus attribuer de permis à l'égard de cette pêcherie, sont le principal obstacle. Nous considérons qu'ils devraient laisser la collectivité se charger des pêcheries et déterminer les procédures permanentes.

Nous avons toujours appuyé des initiatives comme celle de M. Burke, qui a accueilli les pêcheurs côtiers et ceux qui utilisent des engins mobiles au sein d'un conseil de gestion de la pêche du poisson de fond du sud-ouest. Nous avons toujours dit que nous avons le choix. On peut mettre 100 tonnes de poisson sur un bateau, un très gros bateau, très coûteux à exploiter. C'est le

company in most cases, and everyone else is an employee of that company. That is a choice. Canada has that choice. The alternative is to give the 100 tonnes and give it to a fleet planning board or the Southwestern New Brunswick Groundfish Management Board. It is one of eight from Halifax through to St. Andrews. That amount of fish can be redistributed to 20, 30, or 40 boats which are individually owned and operated. In this way, you allow Canada to support the concept of an inshore fishery that is not based on a single vessel. It supports the marine service industry. It supports accountants, lawyers. It supports the oil industry. It supports everyone along the way. They are not just "employees." they are managers of an enterprise that has its strength in not one licence holder but 100 different licence holders.

As a member of the Eastern Fishermen's Federation addressing the problem of privatization, I think it is wrong for Canada to put its resource in the hands of individual, large corporations that then treat the public of Canada as employees.

Senator Robichaud: I agree with much of what you are saying. I do not agree with concentrating the resource in a few hands. We have a lot of work to do, and you as an association and the other fishermen's associations have a lot of work to do to convince some of the powers that be that there is another way of doing it.

Exploratory licences are issued to people who are willing to pay certain expenses and take some chances. Those who go into this kind of fishery do so with a hope — and sometimes some indications — if it proves to be a good fishery, that they will be issued a permanent licence. This builds from year to year, like the sea urchin or like the rock crab in my area. If it is then made permanent, the fishers who hold the licences do not want anybody else to be licensed. If I were in their shoes, I would think the very same way, I suppose, because it is lucrative.

Perhaps those exploratory licences should be given to groups of fishermen rather than individuals. Would that be possible?

Mr. Sonnenberg: It is possible, and it has been proposed, but the present system is not that bad in the sense that we allow them the opportunity to stay in the fishery after it becomes lucrative. I do not think any one of the sea urchin fishermen ever thought that the investment they were making would be repaid by the kind of repayment they are now getting. We are not advocating that they be removed from the fishery. We would point out, however, that when you give the fishery to individuals, then you run the risk of giving Canada's historic wealth to individuals rather than to communities.

The fishery is a very fluid enterprise. Today the sea urchin fishery is worth something; but tomorrow it may be worthless. We need mechanisms to accommodate those changes in our economy.

bateau d'un titulaire de permis — dans la plupart des cas, une entreprise — et tous les autres sont des employés de cette entreprise. C'est un choix. Le Canada a ce choix. L'autre option, c'est d'attribuer les 100 tonnes à un conseil de planification de la flottille ou au Southwestern New Brunswick Groundfish Management Board. C'est l'un des huit conseils du genre de Halifax à St. Andrews. Cette quantité de poisson peut être réaffectée à 20, 30 ou 40 bateaux, exploités par un propriétaire différent. De cette façon, vous permettez au Canada d'appuyer la vision d'une pêche côtière qui ne dépend pas d'un seul bateau. On appuie l'industrie des services maritimes. On appuie les comptables, les avocats. On appuie l'industrie pétrolière. On appuie tout le monde qui est lié à la pêche. Il ne s'agit pas seulement d'«employés», il y a aussi les gestionnaires d'entreprise dont la force tient au fait qu'il n'y a non pas un titulaire de permis, mais bien 100 titulaires différents.

À titre de membre de la Fédération des pêcheurs de l'Est, en ce qui concerne le problème de la privatisation, je ne crois pas que ce soit une bonne idée pour le Canada d'attribuer ses ressources à de grandes sociétés qui traitent ensuite le public canadien comme des employés.

Le sénateur Robichaud: Je suis d'accord avec une grande partie de ce que vous dites. Je ne suis pas d'accord avec l'idée d'affecter les ressources à un nombre limité de personnes. Nous avons beaucoup de travail à faire, et votre association, ainsi que toutes les autres associations de pêcheurs, a beaucoup de travail à faire pour convaincre les dirigeants qu'il y a une autre façon de faire les choses.

Les permis exploratoires sont attribués aux gens qui sont disposés à assumer certaines dépenses et à prendre des risques. Ceux qui se lancent dans ce type de pêche le font avec l'espoir — et, parfois, quelque indice — que si cette pêche se révèle rentable, on leur émettra un permis permanent. Ce type de pêche prend de l'ampleur d'année en année, comme c'est le cas pour l'oursin ou le crabe commun dans ma région. Si une pêche exploratoire devient permanente, les pêcheurs qui détiennent des permis ne veulent pas qu'on attribue de permis supplémentaires. Si j'étais à leur place, je suppose que j'adopterais le même point de vue, car c'est payant.

On pourrait peut-être attribuer ces permis de pêche exploratoire à des groupes de pêcheurs au lieu de les donner à des personnes. Est-ce possible?

M. Sonnenberg: C'est possible, et on l'a proposé, mais le système actuel n'est pas si mauvais, car il leur permet de continuer à pratiquer cette pêche lorsqu'elle devient lucrative. Je ne crois pas que les personnes qui pêchent l'oursin s'attendaient à ce que leur investissement soit aussi rentable qu'à l'heure actuelle. Nous ne suggérons pas de les éliminer de la pêche. Toutefois, nous tenons à signaler que lorsqu'on donne la pêche à des personnes, on risque de donner les richesses historiques du Canada non pas aux collectivités, mais aux individus.

La pêche est domaine très changeant. Si la pêche à l'oursin est rentable aujourd'hui, elle ne le sera peut-être pas demain. Nous devons établir des mécanismes qui nous permettront de nous

Individuals cannot accommodate those changes in the economy, and that is the danger of privatizing it in the hands of individuals. The same comments apply whether we are referring to the developing fisheries or the established fisheries.

Senator Meighen: Perhaps being from St. Andrews which is on the border, I could ask you a question about the interaction between the Americans and ourselves. There is a moratorium, as I understand it, on ITQs in the U.S. for another few years. In Canada, rightly or wrongly, ITQs seem to be the way the department wants to proceed, at least in some areas. Would you favour a moratorium in Canada on ITQs at this point?

Mr. Sonnenberg: We would favour a step back to see if the rush towards ITQs is creating an undue increase in effort in the fisheries that have yet to be turned over to IQs. What we are finding, for example, in the lobster fishery, is that, too often, people are fishing increasingly harder simply because, if it is turned into an IQ fishery, they want to make sure that their history is such that they will become millionaires in the future by the present use-it-or-lose-it policy that Minister Tobin condemned. The press release of April 27, 1994 clearly indicated that he wanted the department to build the strengths on a multiple species enterprise.

The fact is that, with the example in Nova Scotia of mobile-gear fishery, everyone who did not have a history was forced out of the fishery, including the pioneers of the mobile fishery. Grand Manan fishermen pioneered fishing on Georges Bank but, today, not one mobile-gear fisherman from New Brunswick is able to fish Georges Bank simply because, in that period of time, they were not there.

Senator Meighen: Why were not there?

Mr. Sonnenberg: They were not there because the fish were not there.

Senator Meighen: That is a good reason.

Mr. Sonnenberg: The people who had the history on Georges Bank during those years actually fished off Whitehead in the Bay of Fundy, off Grand Manan. They claimed that the fish that they caught were coming from Georges Bank. Off of Whitehead was known as Little Georges because that is where the fish came from.

Senator Meighen: From the testimony we have heard both from the West Coast and the East Coast, if something good can be said about ITQs, it seems to reside in the fact that they have to be selectively applied dependent upon the individual fishery, geography, and particular circumstances. Would you agree with that sort of over-generalization?

Mr. Sonnenberg: I think that is the principle of the Eastern Fishermen's Federation. You have heard today from two quite different associations. Our association operates quite independently within the umbrella structure of the Eastern Fishermen's Federation. Our role as a federation is to provide a parliamentary opportunity for the individual organizations. It

adapter à ces changements dans notre économie. Une personne ne peut s'adapter à ces changements dans l'économie, et c'est le danger qui nous guette si la privatisation est attribuée à des personnes. Ces commentaires s'appliquent tant aux pêches en voie de développement qu'aux pêches déjà établies.

Le sénateur Meighen: C'est peut-être parce que je proviens de St. Andrews, près de la frontière, mais j'aimerais vous poser une question concernant notre interaction avec les Américains. D'après ce que j'ai compris, les Américains ont imposé un moratoire sur les QIT, qui durera encore quelques années. Au Canada, il semble que le ministère veuille privilégier le recours aux QIT, du moins à l'égard de certaines pêches. Seriez-vous en faveur d'un moratoire canadien sur les QIT dès maintenant?

M. Sonnenberg: Nous estimons qu'on doit prendre du recul pour voir si l'engouement pour les QIT entraîne un accroissement exagéré de l'effort dans les pêcheries qui n'ont pas encore été converties aux QI. Nous constatons, par exemple, dans la pêche au homard, que, trop souvent, les gens déploient de plus en plus d'efforts car, si la pêche au homard devient une pêche à QI, ils veulent s'assurer que leurs antécédents leur permettront de devenir des millionnaires grâce à la politique de péremption qui a cours et que le ministre Tobin a critiquée. Le communiqué de presse du 27 avril 1994 indique clairement sa volonté que le ministère mise sur les points forts d'une entreprise qui exploite plusieurs espèces.

De fait, comme en témoigne l'exemple des pêcheurs à engins mobiles de la Nouvelle-Écosse, on a évincé tous les pêcheurs qui n'avaient pas d'antécédents, y compris les pionniers de la pêche mobile. Les pêcheurs de Grand Manan ont été les premiers à exploiter le Banc Georges, mais, aujourd'hui, aucun pêcheur néo-brunswickois muni d'un engin mobile n'est capable de pêcher à cet endroit, car ils n'étaient tout simplement pas là pendant cette période.

Le sénateur Meighen: Pourquoi n'étaient-ils pas là?

M. Sonnenberg: Ils n'étaient pas là parce que les poissons n'étaient pas là.

Le sénateur Meighen: C'est une bonne raison.

M. Sonnenberg: En réalité, les pêcheurs qui affichaient des antécédents à l'égard du Banc Georges pendant ces années pêchaient près de Whitehead, dans la Baie de Fundy, ou près de Grand Manan. Ils affirmaient que les poissons qu'ils prenaient provenaient du Banc Georges. La section près de Whitehead était appelée «Petit Georges», car c'est de là que venaient les poissons.

Le sénateur Meighen: Si je me fie au témoignage que j'ai entendu de la côte Ouest et de la côte Est, il semble que le QIT a au moins l'avantage de pouvoir s'appliquer de manière sélective, en fonction du type de pêche, de facteurs géographiques et des circonstances particulières. Êtes-vous d'accord avec cette généralisation excessive?

M. Sonnenberg: Je crois que cela correspond au principe de la Fédération des pêcheurs de l'Est. Aujourd'hui, vous avez entendu les exposés de deux associations plutôt différentes. Notre association exerce ses activités d'une façon plutôt autonome sous la structure de la Fédération des pêcheurs de l'Est. Notre rôle, à titre de fédération, consiste à permettre aux organismes de se faire

allows us to discuss differing views among our groups, some of which have leanings towards individual appropriations.

Senator Meighen: Perhaps to Mr. Burke the idea of community allocation seems very attractive. Is there any difficulty in defining community? Does "community" mean those who are part of an association or those who live in that area? For example, yesterday a West Coast fisher told us that she lived in an area other than the region in which she fished and, yet, she was part of the regional association.

Mr. Burke: In the particular circumstances of our fleet planning board, it includes fishermen who live in those coastal communities and fish out of those harbours and bring the dollars back to that particular community. Our board is open to representations from any one of those fishermen or organizations that currently exist in that area. They may all sit on the board and we have never turned anyone away who has a stake or interest in it. It is an open process. We have consulted and we have come up with our plan.

Senator Stewart asked about opportunities for new people in the fishery. One of our guiding principles is that fleet planning must not prevent the opportunity for new entry into the inshore fishery. Senator Butts asked about retirement ITQs. We are looking at redistributing those who have groundfish licences in the gulf region of Nova Scotia. When we talk about "community," we are referring to everyone in that region who directly benefits. We want fish quotas redistributed to those coastal communities and so that everyone will receive the benefits of them, whether it is the plant worker, the processor, the dock worker, the truck driver, or the local grocery store owner.

Senator Meighen: Any quota system is presumably based upon stock assessments. I have heard that, traditionally, fishermen do not believe that the bureaucrats have a clue or that the estimates have not been very accurate. Is that still a current view, or are estimates pretty good now?

Mr. Burke: We have been quite active in the sentinel surveys of fisheries in the Gulf of Nova Scotia. Prior to the reduction requests by ministers such as Mr. Crosby in the past, it was the inshore fishermen who could see that there were problems with the fishery and who were asking that something be done about it. The fishermen are quite aware of current assessments of the stock.

There are major increases along the west coast of Cape Breton and PEI. In areas such as in the Gaspé and New Brunswick, and the other parts of the gulf region for example, they could not catch enough fish in the entire sentinel survey to pay their fuel. It varies from area to area.

entendre par le Parlement. La fédération nous permet de discuter des divergences d'opinions entre nos groupes, dont certains sont en faveur d'attributions individuelles.

Le sénateur Meighen: La notion d'affectations communautaires semble fort intéressante pour M. Burke. Mais comment définir la collectivité? Le terme «collectivité» désigne-t-il les membres d'une association ou les personnes qui vivent dans la zone dont il est question? Par exemple, hier, une pêcheuse de la côte Ouest nous a dit qu'elle vivait dans une zone autre que celle où elle pêchait et que, néanmoins, elle faisait partie de l'association régionale.

M. Burke: En ce qui concerne particulièrement notre conseil de planification de la flotte, on y trouve des pêcheurs qui vivent dans ces localités côtières, pêchent au large de ces ports et ramènent de l'argent dans la localité en question. Notre conseil est ouvert aux commentaires de tout pêcheur ou de toute organisation qui existe actuellement dans ce secteur. Ils peuvent tous siéger au conseil, et nous n'avons jamais refusé quiconque a un enjeu ou un intérêt dans la question. Il s'agit d'un processus ouvert. Nous avons procédé à des consultations, et en sommes arrivés à notre plan.

Le sénateur Stewart a posé une question au sujet des débouchés accessibles aux personnes qui entrent pour la première fois dans le secteur de la pêche. L'un de nos principes directeurs est que la planification de la flotte ne doit pas empêcher l'entrée de nouveaux participants dans le secteur de la pêche côtière. Le sénateur Butts a posé une question au sujet de ce qui arrive aux QIT quand le pêcheur prend sa retraite. Nous envisageons de redistribuer les quotas relatifs aux permis de pêche au poisson de fond dans la région du golfe, en Nouvelle-Écosse. Lorsque nous parlons d'une «collectivité», nous faisons allusion à tous ceux qui, dans cette région, en profitent directement. Nous voulons que les quotas de pêche soient redistribués aux localités côtières pour que tous puissent en retirer les profits, qu'il s'agisse du travailleur d'une usine de transformation, de l'usine de transformation proprement dite, du travailleur de quai, du chauffeur de camion ou du propriétaire de l'épicerie locale.

Le sénateur Meighen: On peut supposer que tout régime de quota est fondé sur une évaluation des stocks. J'ai entendu dire que les pêcheurs ne pensent habituellement pas que les bureaucrates savent faire cette évaluation ou que leurs estimations ne sont pas très exactes. Cette opinion est-elle toujours valide, ou les estimations sont-elles fiables maintenant?

M. Burke: Nous avons participé très activement à l'évaluation centralisée des pêches dans le golfe de la Nouvelle-Écosse. Avant les demandes de réduction formulées dans le passé par des ministres comme M. Crosby, ce sont les pêcheurs côtiers qui pouvaient constater des problèmes concernant la pêche et qui demandaient qu'on y fasse quelque chose. Les pêcheurs sont très au courant des dernières évaluations des stocks.

Il y a d'énormes augmentations le long de la côte ouest du Cap-Breton et à l'Île-du-Prince-Édouard. Dans les secteurs comme la Gaspésie et le Nouveau-Brunswick, et dans d'autres parties de la région du golfe, par exemple, on n'arrivait pas à capturer suffisamment de poisson au cours de l'ensemble de la

The quotas we are considering purchasing are already established, and they are based on the 1991 total allowable catch. For example, if we purchased it and we were to fish it in 1998, it would be severely reduced. However, as the stocks come back, the quotas will increase.

Mr. Sonnenberg: In the Bay of Fundy we have a 4X quota, but that has gone too far the other way. If they gave us a quota of 100 tonnes for all of 4X, the fact that the fish are not in the eastern end of 4X. There has been a shift in effort, and we have had a doubling of effort in the Bay of Fundy which is part of 4X, so rather than supporting a portion of the 100-tonne quota, that particular area is supporting almost all of that quota.

The compartmentalization of quotas goes too far because the effort that it takes to arrive at that amount of quota must be taken into account, and that is why many of us support the fixed-gear fishery which catches into a net for, say, half an hour if the fish are scarce, and they can come up with the 100 tonnes.

The Chairman: I thank the witnesses for assisting us morning.

Our next witness is Mr. Michael O'Connor. In the mid-1980s, a restructuring process amalgamated a number of processing firms operating offshore trawler fleets. Two large, vertically integrated industry companies emerged, one based in Newfoundland, Fisheries Products International, and the other one in Nova Scotia, National Sea Products Limited. National Sea is a publicly traded Canadian company which processes and markets fish and seafood under the Highliner brand in North America, the Fisher Boy brand in the United States and Mexico, and the Booth brand in the United States. The company's common shares trade on the Montreal and Toronto stock exchanges. Please proceed.

Mr. Michael O'Connor, Fleet Operations and Government Relations Manager, National Sea Products: Thank you for this opportunity to appear before your committee.

Property rights have been embraced in some fisheries in Canada since 1982, and they are becoming more acceptable world-wide including in some inshore fisheries. For instance, in 1998, Newfoundland fishermen in Placentia Bay have taken a first step and agreed to an IQ system for 3PS cod. The announcement was made this morning with respect to that stock.

The need for an orderly managed fishery was clear to them after the disappointing fishery in 1997 which resulted in a race for the fish and landings of poor quality. This year, if they fish later in the season, some processors will produce better yields and pay premium prices for inshore cod. Fishermen who want to take advantage of fishing later will also harvest fewer fish to obtain the same quota weight, compared to those fishermen driven to

campagne d'évaluation centralisée pour payer l'essence. Ça varie d'un endroit à l'autre.

Les quotas que nous envisageons d'acheter sont déjà établis, et ils sont fondés sur le total des prises admissibles de 1991. Par exemple, si nous l'achetions et que nous le pêchions complètement en 1998, il serait grandement réduit. Cependant, comme les stocks reviennent, les quotas vont augmenter.

M. Sonnenberg: Dans la Baie de Fundy, nous avons un quota pour la zone 4X, mais on a exagéré dans l'autre sens. Si on nous accorde un quota de 100 tonnes pour l'ensemble de la zone 4X — il faut dire que le poisson n'est pas dans la partie est de la zone 4X. Il y a eu un déplacement d'activité, et nous avons redoublé d'efforts dans la Baie de Fundy, qui fait partie de la zone 4X, de sorte que, plutôt que de ne donner qu'une partie du quota de 100 tonnes, cette région particulière nous procure presque la totalité de ce quota.

La compartimentalisation des quotas va trop loin, parce qu'il faut tenir compte des efforts qu'il faut déployer pour parvenir à ce quota, et c'est pourquoi bon nombre d'entre nous appuyons la pêche à l'engin fixe, qui permet de capturer le poisson dans un filet en, disons, une demi-heure si le poisson est rare, de sorte que l'on peut parvenir aux 100 tonnes.

Le président: Je remercie les témoins d'être venus nous aider ce matin.

Notre prochain témoin est M. Michael O'Connor. Au milieu des années 80, une restructuration a entraîné la fusion d'un certain nombre d'usines de transformation du poisson qui exploitaient des flottes de chalutier le long de la côte. Deux grandes entreprises industrielles verticalement intégrées en sont issues, l'une à Terre-Neuve, Fisheries Product International, et l'autre en Nouvelle-Écosse, Compagnie nationale des produits de la mer Ltée. Il s'agit d'une entreprise canadienne cotée en bourse qui transforme et met en marché du poisson et des fruits de mer sous la marque Highliner en Amérique du Nord, Fisher Boy aux États-Unis et au Mexique et Booth aux États-Unis. Les actions ordinaires de la société sont cotées à la bourse de Montréal et de Toronto. Veuillez commencer.

M. Michael O'Connor, chef des opérations de la flotte et des relations gouvernementales, Compagnie nationale des produits de la mer: Merci de me donner l'occasion de comparaître devant votre comité.

Les droits de propriété sont prévus pour certaines pêcheries au Canada depuis 1982, et ils ont gagné en popularité dans le monde entier, y compris pour certaines pêches côtières. Par exemple, en 1998, les pêcheurs de Baie de Plaisance, à Terre-Neuve, ont franchi une première étape et accepté un régime de quotas individuels pour la morue de la zone 3PS. L'annonce a été faite ce matin, en ce qui concerne ce stock.

La nécessité d'une pêche bien administrée leur a semblé très claire après les déceptions de la pêche en 1997, qui a entraîné une course au poisson et des prises débarquées de piètre qualité. Cette année, s'ils pêchent plus tard dans la saison, certains transformateurs obtiendront un meilleur rendement et verseront des prix plus élevés pour la morue des zones côtières. Les pêcheurs qui veulent tirer profit d'une pêche plus tardive

compete by catching fish just after spawning when weights and quality are lower.

With Canadian-made property rights and regime-like enterprise allocations, our company was able to establish year-round markets for a variety of seafood products. We changed our fishing patterns to reflect market demand rather than race for fish to beat our competitors to the grounds. Our company orientation changed from being volume to market driven. The enterprise allocations allowed us to plan more effectively and concentrate on quality and product form. Our fleet operations and structures changed, strategies were adapted to improve the mix and efficiency of our vessels by retiring fishing capacity and maintaining good incomes for the remaining trawler men. Quality-based investments were made in the remaining fleet, modifying fishing practices and introducing a quality-based price and system. Our plant processing operation and structures also changed. Fillet and block inventories declined and groundfish production in terms of hours-per-tonne increased as more value-added products were made. The above describes some of the changes that occurred at National Sea Products during the mid-1980s relative to our previous competitive load in fisheries.

There was also a learning curve in fishing practices. With enterprise allocations came high-grading and discarding. The latter was made easy with government regulations that permitted culling at sea. It took several years to change the habits of fishermen and develop monitoring systems to ensure these practices were stopped. Since then, we have introduced a company groundfish compliance program including pre- and post-vessel inspections of gear, at-sea monitoring with black boxes, at-sea observers, developmental electronic log books and video cameras, daily reporting of catches and fish size, a land-it-all policy, dockside monitoring by third parties, and employment conditions for our fleet management.

The purpose of these measures is to avoid area misreporting, dumping and discarding. This ensures company allocation limits are not exceeded and avoids allocation sanctions and/or fines. We believe these measures will plug the essential hole in any quota management-based system, that is: How much fish was harvested?

In 1998, we are operating two plants in Atlantic Canada, five offshore trawlers, and several independent vessels. Since 1992, we have sold off a large number of our vessels. We would not have

récolteront aussi moins de poisson pour obtenir le même poids au quota, comparativement à des pêcheurs qui sont poussés à se faire concurrence pour capturer du poisson tout juste après le frai, et dont la qualité et le poids sont inférieurs.

À l'aide de droits de propriété établis au Canada et d'affectations d'entreprise apparentées à un régime, notre entreprise a pu établir des marchés à longueur d'année pour une diversité de produits de la mer. Nous avons changé nos habitudes de pêche en fonction de la demande du marché plutôt que de nous disputer le poisson et de chercher à battre nos concurrents de vitesse au moment de nous rendre aux zones de pêche. Plutôt que de se soucier du volume, notre entreprise s'est axée sur le marché. Les affectations d'entreprise nous ont permis de planifier plus efficacement et de nous concentrer sur la qualité et sur la forme du produit. Nous avons modifié la structure et les opérations de notre flotte, adapté nos stratégies pour améliorer la composition et l'efficacité de nos navires en réduisant la capacité de pêche et en maintenant de bons revenus pour les pêcheurs restant. Des investissements fondés sur la qualité ont été faits dans le reste de la flotte, on a modifié les pratiques de pêche et instauré un système et des prix axés sur la qualité. Les structures et les activités de transformation du poisson dans notre usine ont également changé. Les stocks de filet et de blocs ont diminué, et la production de poisson de fond exprimée sous forme d'heures par tonne a augmenté, puisque les produits comportaient davantage de valeur ajoutée. Ce qui précède décrit certains des changements qui se sont produits par la Compagnie nationale des produits de la mer au cours du milieu des années 80 en ce qui concerne notre position concurrentielle antérieure dans le secteur des pêches.

On a aussi fait de l'apprentissage en ce qui concerne les pratiques de pêche. Avec les affectations d'entreprise sont venus la sélection et l'établissement des catégories de qualité. La sélection a été facilitée par la réglementation gouvernementale qui permettait le tri des prises en mer. Il a fallu plusieurs années pour modifier les habitudes des pêcheurs et établir des systèmes de façon à mettre un terme à ces pratiques. Depuis lors, notre entreprise a instauré un programme de conformité relative au poisson de fond qui comprend l'inspection des engins au départ et à l'arrivée du navire, le contrôle en mer à l'aide de boîtes noires, l'affectation d'observateurs à bord, l'installation de registres électroniques et de caméras vidéos, le rapport journalier des prises et de la taille de celles-ci, une politique de débarquement intégral des prises, le contrôle exercé à quai par des tiers et les conditions d'emploi des gestionnaires de notre flotte.

Ces mesures visaient à éviter les erreurs de rapport, le rejet global et le rejet sélectif. Ainsi, on peut être certain que les limites d'allocation d'entreprise ne sont pas dépassées, ce qui permet d'éviter des sanctions ou des amendes. Selon nous, ces mesures remédieront aux lacunes de n'importe quel régime axé sur la gestion des quotas puisqu'on saura toujours quelle quantité de poisson a été récoltée.

En 1998, nous exploitons deux usines dans les Maritimes, cinq chalutiers côtiers et plusieurs navires indépendants. Depuis 1992, nous avons vendu un nombre important de nos navires. Nous n'en

sold as many if the remaining and future fisheries had been more competitive.

We should make a distinction between true property rights and our enterprise allocation regime for the following reasons: First, our enterprise allocations are only harvesting rights. Other biological management measures including seasonal closures, total allowable catches, gear restrictions, and small fish protocols, limit the extent of these rights. We do not have rights to fish stocks in their natural habitat.

Second, permanent transferability of enterprise allocations are subject to ministerial approval. We know intra-regional transfers of allocations would be discussed with provinces before any decision would be or could be made.

Lastly, the Minister of Fisheries and Oceans has discretionary licensing powers and can revoke or change our licence conditions. The latter point creates uncertainty about yearly sector shares and quotas and can destabilize investment plans, markets and production plans. We are currently working with the government to develop long-term partnership agreements where our respective roles in fisheries can be clearly understood.

In return for security of access to our shares of the resource, we are prepared to take on more fisheries management activities such as conducting ongoing science surveys, providing port sampling, data gathering and at-sea monitoring. We are already conducting several science surveys under an association of the offshore companies called the Groundfish Enterprise Allocation Council and are providing a 100-per-cent dockside monitoring of all landings and port sampling in some offshore plants.

The underlying principles in these agreements is that ownership, with as few strings as possible, will empower fishermen and vessel owners to be more accountable for resource management. By enhancing stability, owners will have more time to find valuable use for the resource.

Enterprise allocation and ITQs provide a number of incentives to use resources efficiently. Confident their harvesting rights to fish are secure, fishermen and vessel owners need not waste money building larger vessels and equipping them with more advanced gear in a race to catch fish. The permanent transferability of quotas allows existing excess effort to be retired in a way that can satisfy both those who quit and those who remain in the fishery.

Enterprise allocations and ITQs also promote orderly and informed fisheries management. With valuable assets tied up in their property rights to a percentage of the catch, fishermen and vessel owners have an economic interest in ensuring fish stocks

aurions pas vendu autant si les pêches actuelles et les perspectives de pêche avaient été meilleures.

Il faut établir une distinction entre les véritables droits de propriété et notre régime d'affectation d'entreprise, pour les raisons suivantes: tout d'abord, nos affectations d'entreprise ne sont que des droits de récolte. D'autres mesures de gestion biologique, par exemple les fermetures saisonnières, le total des prises admissibles, les restrictions à l'égard des engins de pêche et les protocoles relatifs au poisson de petite taille limitent l'étendue de ces droits. Nous n'avons pas le droit de pêcher des stocks dans leur habitat naturel.

Ensuite, la transférabilité permanente des allocations d'entreprise est soumise à l'approbation ministérielle. Nous savions que les transferts, dans une même région, des allocations seraient débattus avec les provinces avant qu'on puisse ou qu'on veuille prendre une décision.

Enfin, le ministre des Pêches et des Océans jouit de pouvoirs discrétionnaires pour l'octroi des permis, de sorte qu'il peut révoquer ou modifier les conditions de notre permis. Ce dernier point suscite de l'incertitude quant aux quotas et aux parts annuelles de chaque secteur et risque de déstabiliser les plans d'investissement, les marchés et les plans de production. Nous travaillons actuellement avec le gouvernement à l'établissement d'ententes de partenariat à long terme qui définiraient clairement nos rôles respectifs dans le secteur de la pêche.

En retour d'une sécurité d'accès à notre part des ressources, nous sommes prêts à assumer davantage d'activités de gestion des pêches en procédant, par exemple, à des enquêtes scientifiques permanentes, en participant à des contrôles par échantillonnage, à des activités de collecte de données et de surveillance en mer. Nous procédons actuellement à plusieurs enquêtes scientifiques sous les auspices d'une association d'entreprises côtières appelée Groundfish Enterprise Allocation Council, et nous assurons un contrôle intégral à quai de tous les débarquements, en plus d'exercer un contrôle par échantillonnage au port dans certaines usines hauturières.

Les principes sous-jacents de ces ententes sont les suivants: la propriété la plus libre possible habilitera les pêcheurs et les propriétaires de navire à être plus responsables de la gestion des ressources. Une stabilité plus grande donnera aux propriétaires plus de temps pour trouver des façons précieuses d'utiliser les ressources.

Les allocations d'entreprise et les QIT favorisent, d'un certain nombre de façons, une utilisation efficiente des ressources. S'ils sont sûrs que leur droit de récolte de poisson sont protégés, les pêcheurs et les propriétaires de navire n'auront pas à gaspiller de l'argent à construire des navires plus gros et à les équiper d'engins plus modernes afin de s'efforcer de capturer du poisson. La transférabilité permanente des quotas permet de cesser les activités excessives actuelles tout en satisfaisant ceux qui abandonnent le secteur des pêches et ceux qui y restent.

Les affectations d'entreprise et les QIT favorisent également une gestion ordonnée et éclairée des pêches. Si leurs précieux actifs sont liés à leurs droits de propriété à un certain pourcentage des prises, les pêcheurs et les propriétaires de navire seront, pour

are managed properly. There is also the conservation of resources employed to harvest allocations — less fuel, fishing gear, steel, machinery — resources which are being wasted by maintaining surplus harvesting capacity for competitive-style fisheries.

The ITQ fisheries for Pacific sable fish and the halibut have also demonstrated that ITQs can save lives. Safety records of those fisheries have improved dramatically as compared to the derby-style fishing of the past.

Embarking on a property rights regime is not easy. Fishermen must be ready to accept an alternative way of management for the fisheries, sharing formulas need to be negotiated, and there will be initial changes in the number of fishermen and vessels as the market develops for ITQs. Based on the combined experience from Canada and other countries with property rights, there is a good body of information on which to assess the merits of this system.

Senator Stewart: We have heard a fair amount of evidence opposed to individual transferable quotas. I believe it is accurate to say that much of this has come from the inshore fishing sector. That leads me to ask you where your plants are located. I believe you said you had five offshore ships and then you mentioned several other ships from which you were buying fish. Where do your five offshore ships fish, and what other sources of fish do you have for your Nova Scotia plants?

Mr. O'Connor: We have two plants in operation, one in Lunenburg, Nova Scotia, and the other in Arnold's Cove, Newfoundland.

The five vessels that are active are fishing primarily for perch, cod and pollock. Yellowtail will open in August; and we will probably fish some turbot off the northeast coast of Newfoundland.

The independent vessels we are using are based out of southwest Nova. They are operating under a special program, the Temporary Vessel Replacement Program, and they are principally fishing for pollock.

Senator Stewart: Are any of your ships or these other vessels competing with inshore fishermen in inshore waters?

Mr. O'Connor: Any offshore vessel has a licence restriction on fishing outside 12 miles. Sometimes we get caught up in the offshore with the smaller ITQ vessels that also can fish inside 12 miles. You might run into more animosity with fix-gear fishermen in the Bay of Fundy and small mobile-gear vessels. We are not allowed to fish inside 12 miles or inside the Bay of Fundy.

des raisons économiques, intéressés à assurer une gestion adéquate des stocks de poisson. Il y a aussi la conservation des ressources utilisées pour la récolte, ce qui signifie moins de carburant, d'engins de pêche, d'acier, de machinerie et de ressources qui sont gaspillés en raison de l'obligation de maintenir une capacité de récolte exagérée en raison du style compétitif des pêches.

Les pêches axées sur les QIT pour la morue charbonnière et l'aiglefin dans le Pacifique ont aussi permis de prouver que les QIT peuvent sauver des vies. Les chiffres relatifs à la sécurité dans ces pêches se sont améliorés de façon spectaculaire, lorsqu'on les compare à ceux du passé, lorsque les pêches s'apparentaient à un derby.

Il n'est pas facile d'entreprendre un régime axé sur les droits de propriété. Les pêcheurs doivent être prêts à accepter une autre façon de gérer les pêches, les formules de partage doivent être négociées, et il y aura au départ une modification du nombre de pêcheurs et de navires lorsque le marché commencera à s'adapter aux QIT. Si l'on se fie à l'expérience du Canada et d'autres pays en ce qui touche les droits de propriété, une foule d'informations permettent d'évaluer les mérites de ce régime.

Le sénateur Stewart: Nous avons entendu un assez grand nombre de témoins qui s'opposaient aux quotas individuels transférables. Je pense qu'on peut dire sans se tromper qu'une grande part de ces témoins provenaient du secteur de la pêche côtière. Cela m'amène à vous demander où vos usines sont situées. Je pense que vous nous avez dit que vous avez cinq navires côtiers et que vous avez mentionné plusieurs autres navires desquels vous achetez du poisson. Où donc vos cinq navires côtiers pêchent-ils, et quelles autres sources de poisson avez-vous pour vos usines de la Nouvelle-Écosse?

M. O'Connor: Nous exploitons deux usines, l'une à Lunenburg, en Nouvelle-Écosse, et l'autre à Arnold's Cove, à Terre-Neuve.

Les cinq navires pêchent principalement de la sébaste, de la morue et de la goberge. La pêche au vivaneau ouvrira au mois d'août, et nous pêcherons probablement du turbot au large de la côte nord-est de Terre-Neuve.

Les navires indépendants que nous utilisons sont basés au sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. Ils fonctionnent en vertu d'un programme particulier, le Temporary Vessel Replacement Program, et ils pêchent principalement de la goberge.

Le sénateur Stewart: Y a-t-il de vos navires ou de ces autres bateaux qui concurrencent les pêcheurs côtiers dans les eaux côtières?

M. O'Connor: Tout navire côtier est visé par une restriction de permis qui l'empêche de pêcher hors de la zone des 12 milles. Parfois, nous nous retrouvons face à des petits navires visés par des QTI et qui pêchent eux aussi dans cette zone. Les pêcheurs qui travaillent avec des engins fixes dans la Baie de Fundy et les petits navires à engins mobiles sont plus susceptibles de manifester de l'animosité. Nous n'avons pas la permission de pêcher à l'intérieur de la zone des 12 milles ou à l'intérieur de la Baie de Fundy.

Senator Stewart: You have come out against competition. If I were to win a substantial amount of money in the lottery and decided to start up a major fish operation, would you argue that that was inappropriate?

Mr. O'Connor: What I argue against is competitive fisheries that result in a creation of surplus capacity and the build-up of frustrated fishing capacity which results in taking more fish than should be taken. That is what I am concerned about.

Senator Stewart: In private enterprise the rule of the market is that people can open up small retail outlets, restaurants and so on. However you do not want that; you want a semi-socialized fishery.

Mr. O'Connor: I did not think I was arguing for a semi-socialized fishery.

Senator Stewart: I am putting the label on it. Why is the label inaccurate?

Mr. O'Connor: The label is inaccurate because the example is not a fair one. The example might be better if it related to a resource-based industry such as lumber or any other renewable resource. Because they are limited resources, those industries require some protection. Therefore, you need a management regime, you need regulation, and you need some form of control.

Senator Butts: You have one processing plant currently operating in Nova Scotia. How many plants do you have there that are closed down?

Mr. O'Connor: In Nova Scotia we have one plant that is closed down, our Louisbourg plant, and that is currently leased to Han Beek Seafoods which processes silver hake and other under-utilized species.

Senator Butts: You own the plant and that company is paying rent; is that correct?

Mr. O'Connor: Correct.

Senator Butts: How much offshore processing do you do on ships? Do you also do some processing in other nations?

Mr. O'Connor: We do no processing on board ships, but we do process fish in our Portsmouth operation in the United States.

Senator Butts: Is the monitoring on board or on the dock done by your employees?

Mr. O'Connor: No. The observers are third party observers authorized by the Department of Fisheries and Oceans. The dockside monitors are also third party dockside monitors authorized by the Department of Fisheries and Oceans. The other monitoring activity that we pursued is the video camera system, which is totally passive, but it also changes behaviour at sea.

Senator Butts: You mentioned that DFO has the authority to revoke or to change licences. Has that ever happened?

Le sénateur Stewart: Vous vous êtes démarqués de vos concurrents. Si je gagnais un gros montant d'argent à la loterie et que je décidais de me lancer dans une grande entreprise de pêche, diriez-vous que j'aurais tort de le faire?

M. O'Connor: J'en ai contre les pêches compétitives qui donnent lieu à une capacité excédentaire et à une accumulation de frustrations qui font en sorte que les prises sont bien supérieures à ce qu'elles devraient être. Voilà ce qui m'inquiète.

Le sénateur Stewart: Dans l'entreprise privée, la règle de marché veut que les gens puissent ouvrir de petits commerces de détail, des restaurants et ainsi de suite. Cependant, ce n'est pas ça que vous voulez: vous voulez une pêche semi-socialisée.

M. O'Connor: Je ne pensais pas présenter des arguments en faveur d'une pêche semi-socialisée.

Le sénateur Stewart: C'est moi qui y mets cette étiquette. Pourquoi n'est-elle pas exacte?

M. O'Connor: Elle est inexacte parce que l'exemple n'est pas juste. Il serait meilleur s'il avait trait à une industrie du secteur primaire, comme l'exploitation forestière ou celle d'une autre ressource renouvelable. Comme il s'agit de ressources limitées, ces industries exigent une certaine protection. Par conséquent, il vous faut un régime de gestion, une réglementation, une certaine forme de contrôle.

Le sénateur Butts: Vous avez actuellement une usine de transformation du poisson en Nouvelle-Écosse. Combien en avez-vous fermé dans cette région?

M. O'Connor: En Nouvelle-Écosse, nous avons fermé une usine, celle de Louisbourg, que nous louons actuellement à Han Beek Seafoods, qui transforme du merlu argenté et d'autres espèces sous-utilisées.

Le sénateur Butts: Vous possédez l'usine, et cette entreprise vous verse un loyer, n'est-ce pas?

M. O'Connor: Oui.

Le sénateur Butts: Quelle est l'importance de la transformation du poisson que vous faites au large à bord des navires? Faites-vous également de la transformation dans d'autres pays?

M. O'Connor: Nous ne faisons aucune transformation à bord des navires, mais nous avons effectivement une usine de transformation du poisson à Portsmouth, aux États-Unis.

Le sénateur Butts: La surveillance à bord ou à quai est-elle effectuée par vos employés?

M. O'Connor: Non. Les observateurs sont des tiers qui sont autorisés par le ministère des Pêches et des Océans, tout comme les surveillants à quai. Nos autres activités de surveillance prennent la forme d'un système de caméras vidéo, qui est tout à fait passif, mais qui entraîne lui aussi un changement de comportement en mer.

Le sénateur Butts: Vous avez mentionné que le MPO a le pouvoir de révoquer ou de modifier les permis. Est-ce que cela est déjà arrivé?

Mr. O'Connor: The Minister of Fisheries and Oceans has the discretionary power to revoke and change licences. The revoking of licences has not happened to my knowledge in the offshore fishery, although it has happened in some inshore fisheries. However, the changing of conditions happens quite often.

Senator Butts: I now understand your economic policies with regard to your corporation. What social policies do you have insofar as you have a commitment to workers, to plants, or to communities?

Mr. O'Connor: We recently received the Literacy Award for the largest company in Nova Scotia. In fact, it was granted on a Canada-wide basis. There is a strong social commitment in the company to our employees, and that has been demonstrated by our ability to at least keep two of the plants operating.

Senator Robichaud: Those who do not agree with ITQs and EAs say that they are the means by which major companies such as National Sea get their hands on the bigger part of the quota, and hang on to it, and that this leads to the creation of corporations which control a large part of the resource which, in turn, leads to armchair fishermen selling their quotas to get whatever rent they can. Would you care to comment on my statement?

Mr. O'Connor: We are not in the business of encouraging the armchair fisherman. That is probably more prevalent in some inshore fisheries. It might be more closely related to lobster fishing where you have successful lobster fishermen who are not under an ITQ system, and who do not operate their boat but rent them to others. I do not think it is exclusive to ITQs in the inshore area or exclusive to any one fishery.

National Sea Products has not absorbed any other companies within the offshore to increase our enterprise allocations. We have held onto our allocations because they are important to us. They are a key component to our survival in Atlantic Canada, and without them, we will not survive.

Within the offshore, where we have had enterprise allocations since 1982, we have not had a concentration of allocations in one company or another. When we started, we were looking at something in the order of 20 companies. We went down to about 14 players and we stayed at that figure since about 1984. There has not been much concentration within the offshore enterprise allocation regime, and the offshore shares would, in fact, have diminished in size since 1984, with the greater share going to some other sectors.

Senator Meighen: What percentage of your supply comes from Canadian waters and what percentage comes from somewhere else?

Mr. O'Connor: In 1997, about 15 per cent came from the vessels that we operate and about 85 per cent came from other sources. The other sources would be the Bering Sea and the Barents Sea.

M. O'Connor: Le ministre des Pêches et des Océans dispose du pouvoir discrétionnaire nécessaire pour révoquer les permis ou les modifier. À ma connaissance, il n'y a jamais eu de permis révoqué dans le secteur des pêches hauturières. Toutefois, cela est déjà arrivé dans le cas des pêches côtières. Tout de même, les conditions changent assez souvent.

Le sénateur Butts: Je comprends maintenant vos politiques économiques en ce qui concerne votre société. Quelles politiques sociales avez-vous en place, car vous avez un engagement envers les travailleurs, les usines, les collectivités?

M. O'Connor: Récemment, nous nous sommes classés au premier rang parmi les grandes sociétés de la Nouvelle-Écosse pour ce qui est du prix de l'alphabétisation. De fait, c'est à l'échelle canadienne que cela se faisait. Nous avons chez nous un solide engagement envers les employés, ce dont témoigne notre capacité de continuer à exploiter au moins deux usines.

Le sénateur Robichaud: Ceux qui ne sont pas favorables aux QIT ni aux AE affirment que ceux-ci permettent aux grandes sociétés, comme la Compagnie nationale des produits de la mer, de s'emparer de la plus grande part du quota, de se la réserver, et que cela mène à la création de sociétés qui contrôlent une grande part de la ressource, ce qui donne des pêcheurs de salon, toujours prêts à céder leur quota pour en tirer un loyer. Qu'en pensez-vous?

M. O'Connor: Ce n'est pas notre place d'encourager les «pêcheurs de salon». Le phénomène est probablement plus fréquent dans certaines zones de pêche côtière. Cela est peut-être davantage lié à la pêche au homard où ceux dont la pêche est la plus fructueuse ne sont pas visés par un QIT et louent leur bateau à quelqu'un d'autre. Je ne crois pas que cela soit le propre des QIT en ce qui concerne la pêche côtière ni que ce soit un phénomène propre à une pêcherie en particulier.

La Compagnie nationale des produits de la mer n'a pas absorbé toutes les autres sociétés dans le secteur de la pêche hauturière pour accroître son allocation à l'entreprise. Nous avons conservé nos allocations parce que nous les jugeons importantes. C'est un élément clé de notre survie dans la région de l'Atlantique; sans elles, nous ne saurions survivre.

En ce qui concerne la pêche hauturière, où nous disposons d'allocations aux entreprises depuis 1982, il n'y a pas eu de concentration des allocations au sein d'une société ou une autre. À nos débuts, il y avait une vingtaine d'entreprises environ. Ensuite, il y en a eu 14, et cela demeure le cas depuis 1984. Il n'y a pas eu beaucoup de concentration dans le régime de l'allocation à l'entreprise dans les zones de pêche hauturière; d'ailleurs, les parts auraient de fait diminué depuis 1984, le plus gros morceau allant à certains autres secteurs.

Le sénateur Meighen: Quel pourcentage du poisson que vous pêchez provient des eaux canadiennes et quel pourcentage vient d'ailleurs?

M. O'Connor: En 1997, 15 p. 100 environ provenaient des bateaux que nous exploitons, et 85 p. 100 environ, d'autres sources. Les autres sources seraient la mer de Bering et la mer de Barents.

In 1992, when resources took a dive in Atlantic Canada, we were fortunate to be able to get into an H and G type of operation in our plants.

Senator Meighen: What is an H and G?

Mr. O'Connor: Frozen headed and gutted fish. The plants became very specialized at dealing with value added processed fish to the extent that the head and guts were removed and it was frozen, so they could take out just enough and process it and produce innovative products with it. It actually made the company more profitable. This is what we consider to be a changing supply. In 1998 we are faced with a significant reduction in world supply of groundfish from the Bering Sea.

Senator Meighen: Am I correct that all the fish you catch are processed in the two plants in Canada or the one in Portsmouth?

Mr. O'Connor: All the fish we catch are processed almost exclusively in Lunenburg. From time to time some is processed in Arnold's Cove. None of the fish that we catch is processed in the U.S.

Senator Meighen: Are the fish that are processed in the U.S. caught for somebody else on your account?

Mr. O'Connor: The fish processed in the U.S. is largely Alaska pollock and mullet. That would come from fresh water lakes such as like Lake Winnipeg. It would also come from the Bering Sea.

Senator Meighen: I have just named you the omnipotent Minister of Fisheries and Oceans. You can do anything you want. What law or laws would you deem most important to be passed today? You have only one day to exercise this power; and you do not have to deal with the Senate.

Mr. O'Connor: That is not a fair question. I do not think a single law will solve the problems.

Senator Meighen: What are the main issues that bother you?

Mr. O'Connor: The biggest single issue we are faced with today is raw material supply.

Senator Meighen: It would be difficult to pass a law which would increase the number of groundfish overnight.

Mr. O'Connor: I would try to make the provincial governments involvement in the fishery a little more transparent.

Senator Meighen: Can you elaborate on what you mean by "transparent"?

Mr. O'Connor: Provincial economic interests tend to create pressures the on federal government to do things that they might not otherwise do such as developments to maintain plants. Since we are dealing with the possible, let's pick a plant somewhere in

En 1992, lorsque les stocks ont connu une diminution marquée dans la région de l'Atlantique, nous avons eu la chance de pouvoir convertir nos usines à l'étêté et à l'éviscéré.

Le sénateur Meighen: Qu'est-ce que vous entendez par là?

M. O'Connor: Un poisson que l'on étête et que l'on éviscère puisque l'on congèle. Les usines ont acquis une grande spécialisation dans le poisson transformé à valeur ajoutée — en coupant la tête du poisson et en le vidant de ses viscères, puis en le surgelant, on pouvait en retirer juste assez et transformer le poisson de manière à en arriver à des produits novateurs. En fait, c'est ce qui a assuré la rentabilité de l'entreprise. C'est ce que nous tenons pour une offre changeante. En 1998, nous sommes aux prises avec une réduction notable de l'offre mondiale de poisson de fond provenant de la mer de Bering.

Le sénateur Meighen: Ai-je raison de dire que tout le poisson que vous pêchez est transformé dans vos deux usines au Canada, ou à celle de Portsmouth?

M. O'Connor: Presque tout le poisson que nous pêchons est transformé à Lunenburg. De temps à autre, il est transformé à Arnold's Cove. Le poisson que nous pêchons n'est jamais transformé aux États-Unis.

Le sénateur Meighen: Le poisson qui est transformé aux États-Unis est-il pêché pour quelqu'un d'autre en votre nom?

M. O'Connor: Le poisson transformé aux États-Unis est surtout de la goberge de l'Alaska et du mullet rouge. Ils proviennent de plans d'eau douce comme le lac Winnipeg. Ils proviennent aussi de la mer de Bering.

Le sénateur Meighen: Vous êtes le tout-puissant ministre des Pêches et Océans. Vous pouvez faire ce que bon vous semble. Quelle est la loi, quelles sont les lois que vous croyez qu'il importe d'adopter aujourd'hui? Vous ne disposez que d'une journée pour exercer ce pouvoir; et vous n'avez pas à traiter avec le Sénat.

M. O'Connor: Il n'est pas juste de poser une telle question. Je ne crois pas qu'une seule et unique loi permette de régler tous les problèmes.

Le sénateur Meighen: Quels sont les problèmes qui vous préoccupent d'abord et avant tout?

M. O'Connor: La plus grande question avec laquelle nous sommes aux prises aujourd'hui, c'est celle de la «matière première».

Le sénateur Meighen: Il serait difficile d'adopter une loi qui aurait pour effet d'accroître le nombre de poissons de fond du jour au lendemain.

M. O'Connor: J'essaierais de faire en sorte que l'intervention des gouvernements provinciaux dans le secteur des pêches soit un peu plus transparente.

Le sénateur Meighen: Pouvez-vous nous préciser ce que vous voulez dire par «transparente»?

M. O'Connor: Les intérêts économiques des provinces ont tendance à créer des pressions sur le gouvernement fédéral pour qu'il agisse comme il ne le ferait pas autrement, par exemple pour qu'il intervienne pour «sauver» une usine. Comme nous sommes

Nova Scotia where we know there is no supply of fish, but the community does not want to let it go. They go to the local MLAs and local MPs and say, "You must do something for us." There is a possibility that there is a resource adjacent to the plant, but it is questionable whether that resource should be developed because there may be some major conservation issues, but the employment priorities are so significant that the provincial government must pursue this. Therefore, they put as much pressure as they can on the federal government and on the different agencies that the federal government has to make money available to keep these plants alive without looking at the long-term impact.

The fishery is dysfunctional because there are so many different inputs to the minister. We have put a significant amount of power in the hands of one man, in fact, far too much to expect one human being to be able to make decisions. We have a huge bureaucracy which acts as a buffer, to give and take, but we expect one man to make those decisions. We are probably asking too much from the structures that exist.

Property rights tend to institutionalize certain aspects of the fishery and eliminate many of the constant pressures. To our company, it seems to be a logical approach.

The Chairman: In the absence of national policy, public policy discussion or public policy on private quotas, DFO tends to tackle the question of ITQs and so on one sector at a time, one fishery at a time, or one region at a time, somewhat the way the prime minister tackles problems, one problem at a time. However, in the fishery this creates pressure on users or licensees to continue catching fish in order to maintain the history. Their history must be good for the day when DFO will come around and privatize or create ITQs respecting any part of the fishery. This creates all kinds of pressure on every one of those fisheries. It does create quota and stock problems. This is all in the absence of public discussion or policy. How do you respond to people who raise this as one of the legitimate concerns of the fishing industry — that there be a public policy discussion prior to any further privatization of the stocks?

Mr. O'Connor: About three years ago there was a public policy discussion in Montreal which was attended by representatives from every area of our Atlantic coast. The main discussion centred around property rights. One of the conclusions of the group was that, unless two-thirds of the fishermen in an area agreed to the introduction of the property rights regime, no such regime should be put in place.

The example that I used at the start of my presentation about 3PS cod was based on interest from two-thirds of the fishermen in Placentia Bay. There is a policy which has, at least, been accepted by some.

dans le domaine du possible, choisissons une usine quelque part, en Nouvelle-Écosse, où il n'y a pas de poisson, mais où la collectivité ne veut pas démordre. Les membres de celle-ci s'adressent aux députés provinciaux et fédéraux de la localité et les somme de «faire quelque chose». Il y a peut-être une ressource près de l'usine, mais la mise en valeur de celle-ci peut être mise en doute, car il y a peut-être d'importantes questions liées à la conservation. Toutefois, la situation de l'emploi est à ce point prioritaire que le gouvernement provincial doit se pencher là-dessus. Par conséquent, il met autant de pression qu'il peut sur le gouvernement fédéral et sur les organismes fédéraux afin de débloquer les fonds qui permettront de sauver les usines, sans par contre étudier les effets à long terme d'une telle intervention.

Le secteur des pêches est dérégulé par un si grand nombre d'influences qui s'exercent sur le ministre. Nous avons mis des pouvoirs considérables entre les mains d'un seul homme; en fait, c'est beaucoup trop pour qu'on s'attende à ce qu'un être humain puisse prendre des décisions éclairées. Nous avons une lourde bureaucratie qui produit un effet tampon, pour régler les compromis, mais nous attendons d'un seul homme qu'il prenne ces décisions. Nous en demandons probablement trop aux structures en place.

Les droits de propriété ont tendance à institutionnaliser certains aspects du secteur des pêches et à éliminer un grand nombre des pressions qui s'exercent constamment. Pour notre entreprise, cela semble être l'approche logique.

Le président: En l'absence d'une politique nationale, d'un débat public ou d'une politique publique sur les quotas privés, le MPO tend à s'attaquer à la question des QIT et ainsi de suite un secteur à la fois, une zone de pêche à la fois ou une région à la fois, un peu de la façon dont le premier ministre s'attaque aux problèmes, un à la fois. Par contre, dans les zones de pêche, cela incite les utilisateurs ou les titulaires de permis à continuer à pêcher pour maintenir un historique. Celui-ci doit être bon au moment où le MPO vient privatiser les choses ou crée des QIT s'appliquant à une partie quelconque de la zone de pêche. Cela crée toutes sortes de pressions sur tous ces zones de pêche. Cela pose des difficultés du point de vue des quotas et des stocks. Tout cela se fait en l'absence d'une politique ou d'un débat public. Que dites-vous aux gens qui affirment qu'il s'agit là de l'une des inquiétudes légitimes de l'industrie de la pêche — qu'il n'y ait pas de débat sur la politique publique avant que les stocks ne soient privatisés davantage?

M. O'Connor: Il y a trois ans environ, il y a eu à Montréal un débat public sur la politique des pêches, auquel ont assisté les représentants de pratiquement toutes les régions de notre côte de l'Atlantique. La discussion a surtout porté sur les droits de propriété. Une des conclusions du groupe présent, c'était qu'à moins que les deux tiers des pêcheurs dans une zone conviennent d'y instaurer un régime privé, cela ne se ferait pas.

L'exemple que j'ai évoqué au début de mon exposé à propos de la morue dans la zone 3PS concernait la volonté des deux tiers des pêcheurs de la baie de Plaisance. Il y a une politique que, tout au moins, certaines personnes ont accepté.

The Chairman: I referred to "public policy." That not only includes fishermen, it also includes hairdressers, taxi drivers, insurance people, doctors, and those who live in communities. I am referring to the public. I am interested to hear that you had a meeting in Montreal of representatives of fisheries groups. However, I am referring to a public discussion and whether the public accepts this whole concept of privatization. Should this be continuing in the absence of a public policy?

Mr. O'Connor: It would depend on to what extent the public can participate in such a debate. There is a lot of material out there. I suppose they could. You seem to be trying to lead me towards a discussion on community quotas and what we do with communities because a company or a fisherman who has ITQs decides to sell his ITQ to another fisherman who happens to reside in another community. That is what you are getting at.

Communities do have an impact. National Sea Products, our Lunenburg plant alone, contributes 10 per cent of the entire electrical bill to the County of Lunenburg, so obviously what happens in Lunenburg with respect to our productivity will impact all the taxpayers, all the rate payers in the community of Lunenburg. There is no question on that.

Our approach is basically to have strong, sound, sustainable enterprises within each community and that will look after the communities. I am not sure that you can approach it from the outside and have this public debate and bring all these different points of view to the table. I am not sure whether you would be any further ahead. To have strong, sustainable communities you must have viable enterprises, and that is the system which we live with.

The Chairman: Eight or nine years ago, you closed the Louisbourg plant. The fish that used to be landed in Louisbourg are now landed in Lunenburg. If that community had depended on a smaller boat fishery, on a greater number of vessels rather than one or two, would the remaining fish not have been landed at Louisbourg rather than being landed at Lunenburg?

Mr. O'Connor: I understand where you are coming from. I can give you more correct facts. Forty 40 per cent of the fish that went to Louisbourg was northern cod. Louisbourg was a northern cod plant. That is why we invested in the plant, and we were encouraged to invest in the plant.

The rest of the fish that came from Louisbourg was for 4Vsw cod which has been closed since 1992. The plant has been closed since 1993. The fish we are fishing today is made up of 45 per cent pollock with the remainder being perch. We have always been committed to perch in Lunenburg and that community has benefited from the perch. The only areas we may fish pollock tend to be 4X and Georges, when it is open. We have a major problem with respect to where we can fish pollock, a stock that is relatively stable. There is a lot of resistance within the bureaucracy to allow us to fish in other areas, even though we can demonstrate that we can fish it with mid-water, 100 per cent,

Le président: Je parlais d'une «politique publique». Cela touche non seulement les pêcheurs, mais aussi les coiffeurs, les chauffeurs de taxi, les vendeurs d'assurance, les médecins et les membres des collectivités. Je parle du public. Je trouve cela bien de vous entendre dire qu'il y a eu à Montréal une réunion des représentants des groupes du secteur des pêches. Par contre, je parle ici d'un débat public pour savoir si le public accepte cette idée de la privatisation. Est-ce que cela devrait se poursuivre en l'absence d'une politique publique?

M. O'Connor: Cela dépend du degré de participation que peut avoir le public dans un tel débat. Il y a beaucoup de choses à voir. J'imagine qu'il le pourrait. Vous semblez vouloir m'engager dans une discussion sur les quotas communautaires et sur ce qu'il faut faire lorsqu'une entreprise ou un pêcheur muni d'un QIT décide de le vendre à un autre pêcheur qui se trouve dans une autre collectivité. C'est là que vous voulez en venir.

Les collectivités ont bel et bien un impact. La Compagnie nationale des produits de la mer, à la seule usine de Lunenburg, compte pour 10 p. 100 de la facture d'électricité du comté de Lunenburg dans son ensemble. L'évolution de notre productivité à Lunenburg aura donc visiblement un impact sur tous les contribuables de la collectivité de Lunenburg. Il n'y a aucun doute là-dessus.

Fondamentalement, notre approche consiste à mettre sur pied dans chaque collectivité des entreprises solides, viables et durables qui subviendront aux besoins des collectivités. Je ne suis pas sûr qu'on puisse venir de l'extérieur et organiser un débat public où tous ces points de vue différents sont exposés. Je ne suis pas sûr que cela vous avancerait même. Pour avoir des collectivités fortes et durables, il faut des entreprises viables, et c'est le régime sous lequel nous vivons actuellement.

Le président: Il y a huit ou neuf ans, vous avez fermé votre usine à Louisbourg. Le poisson qui auparavant était débarqué à Louisbourg est maintenant débarqué à Lunenburg. Si cette collectivité avait compté sur un secteur où les petits bateaux ont toute la place, ou encore sur un grand nombre de bateaux plutôt que sur un ou deux, le poisson qui reste n'aurait-il pas été débarqué à Louisbourg plutôt qu'à Lunenburg?

M. O'Connor: Je vous comprends. Je peux vous donner des faits qui sont plus exacts. À raison de 40 p. 100, le poisson qui allait à Louisbourg était de la morue du Nord. L'usine de Louisbourg était une usine de morue du Nord. C'est pourquoi nous avons investi dans cette usine, et on nous a encouragés à investir dans cette usine.

Le reste du poisson qui provenait de Louisbourg, c'était de la morue de la zone 4Vsw, qui est fermée depuis 1992. L'usine est fermée depuis 1993. Le poisson que nous pêchons aujourd'hui se compose à raison de 45 p. 100 de goberge, le reste étant de la perche. Nous avons toujours pêché la perche à Lunenburg: la collectivité en a profité. En règle générale, nous ne pouvons pêcher la goberge que dans la zone 4X et au banc Georges, quand c'est ouvert. L'endroit où nous pouvons pêcher la goberge pose tout un problème, même si c'est un stock qui est relativement stable. La bureaucratie hésite beaucoup à nous laisser pêcher dans d'autres zones, même si nous pouvons démontrer que nous

observer coverage. However, there is a political perception that National Sea Products is fishing, so the question is asked: Why should the fishermen not fish too? That comes from some of the other sectors. We live with that. That is what is happening in Lunenburg.

That is not to say that, if Han Beek Seafoods decides to make Louisburg a going concern and fisheries were to reopen, we would not take fish that we put into Louisburg in the past and put it into Lunenburg to make it viable.

Senator Stewart: You mentioned 14 offshore companies. Do these 14 offshore companies in your area have a percentage of the take?

Mr. O'Connor: Each of the companies has a percentage of the Canadian offshore quota, not the Canadian quota.

Senator Stewart: When you say the "Canadian offshore quota," you imply that companies from other countries have part of the offshore quota. What part of the offshore quota is the Canadian offshore quota?

Mr. O'Connor: They are all Canadian licensed companies. They are all based in Atlantic Canada. There are no foreign components to that.

Senator Stewart: Are you competing for perch, cod, pollock and yellowtail in Canadian offshore waters with ships that do not fly the Canadian flag?

Mr. O'Connor: No.

Senator Stewart: So the stories about foreign trawlers that we hear, Spanish and Russian and so on, are they fiction?

Mr. O'Connor: The only foreign vessel that I was aware of that fished in the Canadian zone last year was a Japanese vessel that fished 355 tonnes of 30 redfish which was an allocation that Canada gave them inside the Canadian zone. There was only one vessel. There might have been a Russian vessel that fished turbot for Seafreeze for landing in Canso in 0 far north of any area that we would fish. The majority of foreign effort exists outside the 200-mile zone. Some Cuban vessels fished inside the silver hake box on the Scotian Shelf.

Senator Stewart: What percentage of the Canadian quota for perch, cod and pollock does National Sea Products have?

Mr. O'Connor: Of the Canadian offshore quota, we have 45 per cent of the pollock, and we have about 38 per cent of the perch. The rest is a few percentage points here and there that make up the difference.

Senator Stewart: Are your primary species pollock and perch now?

Mr. O'Connor: Yes.

There are French allocations in the Canadian quota, not the Canadian offshore quota.

pouvons y aller au chalut pélagique avec un observateur en tout temps. Par contre, il y a toute cette perception «politique» qui se présente lorsque la Compagnie nationale des produits de la mer est à l'oeuvre, de sorte qu'on se pose la question: pourquoi les pêcheurs ne pourraient-ils pas y aller aussi? Cela provient de certains des autres secteurs. Nous vivons avec cela. C'est ce qui se passe à Lunenburg.

Cela ne veut pas dire que si Han Beek Seafoods décide de s'établir à Louisbourg et que la pêche est ouverte à nouveau que nous ne pêcherions pas le poisson que nous mettions à Louisbourg par le passé pour le mettre à Lunenburg, pour que l'installation y soit viable.

Le sénateur Stewart: Vous avez parlé de 14 sociétés de pêche hauturière. Ces 14 sociétés ont-elles leur part du gâteau dans votre région?

M. O'Connor: Chacune des entreprises a un pourcentage du quota en mer, mais non pas du quota canadien dans son ensemble.

Le sénateur Stewart: Quand vous parlez de «quota canadien en mer», vous laissez entendre que des sociétés étrangères ont une partie de ce quota. Quelle part du quota en mer est la part canadienne?

M. O'Connor: Ce sont toutes des entreprises détenant un permis canadien. Elles ont toutes leur siège dans la région de l'Atlantique au Canada. Il n'y a pas d'élément étranger là-dedans.

Le sénateur Stewart: Devez-vous concurrencer les bateaux qui ne battent pas pavillon canadien en haute mer pour obtenir la perche, la morue, le goberge et le vivaneau?

M. O'Connor: Non.

Le sénateur Stewart: C'est donc que les histoires que nous entendons à propos des chalutiers étrangers, les Espagnols et les Russes et ainsi de suite, relèvent de la fiction?

M. O'Connor: Le seul bateau étranger dont j'ai entendu qui ait pêché dans la zone canadienne l'an dernier, c'est un bateau japonais qui a récolté 355 tonnes de sébaste de la zone 30, allocation que le Canada lui avait attribuée dans la zone canadienne. Il n'y avait qu'un bateau. Il y a peut-être eu un bateau russe qui a pêché du turbot pour Seafreeze à Canso, dans la zone O, bien au nord de toute zone où nous pêcherions nous-mêmes. La majeure partie de la pêche étrangère se fait en dehors de la zone des 200 milles. Certains bateaux cubains ont pêché dans la boîte à merlu argenté du côté de la plate-forme Scotian.

Le sénateur Stewart: Quel pourcentage du quota canadien de perche, de morue et de goberge appartient à la Compagnie nationale des produits de la mer?

M. O'Connor: Du quota canadien de pêche hauturière, nous avons 45 p. 100 de la goberge et 38 p. 100 environ de la perche. Le reste, c'est quelques points de pourcentage ici et là.

Le sénateur Stewart: La perche et la goberge sont-elles maintenant vos espèces principales.

M. O'Connor: Oui.

Les Français se voient attribuer une partie du quota canadien, mais pas du quota canadien de pêche hauturière.

Senator Stewart: Around Saint-Pierre-et-Miquelon.

Mr. O'Connor: Yes.

The Chairman: I appreciate you taking the time to appear before us today. Thank you very much. Our next meeting will be on Thursday at 9:00 a.m.

The committee adjourned.

Le sénateur Stewart: Autour de Saint-Pierre-et-Miquelon.

M. O'Connor: Tout à fait.

Le président: J'apprécie que vous ayez pris le temps de venir témoigner ici aujourd'hui. Merci beaucoup. Notre prochaine réunion aura lieu jeudi, à 9 heures.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

May 27, 1998

By videoconference, from Pacific Salmon Alliance:

Dr. Chris Newton, Research Director.

By videoconference, from the West Coast Trollers' Association:

Ms Kathy Scarfo, President.

May 28, 1998

By videoconference, from the Eastern Fishermen's Federation:

Mr. Klaus Sonnenberg, Treasurer;

Ms Melanie Sonnenberg, Executive Coordinator; and

Mr. Osborne Burke.

By videoconference, from National Sea Products:

Mr. Michael O'Connor, Fleet Operations and Government
Relations Manager.

Le 27 mai 1998

Par vidéoconférence, de la Pacific Salmon Alliance:

M. Chris Newton, directeur de recherches.

Par vidéoconférence, de la West Coast Trollers Association:

Mme Kathy Scarfo, présidente.

Le 28 mai 1998

Par vidéoconférence, de la Fédération des pêcheurs de l'Est:

M. Klaus Sonnenberg, trésorier;

Mme Melanie Sonnenberg, coordonnatrice exécutive; et

M. Osborne Burke.

*Par vidéoconférence, de la Compagnie nationale des produits
de la mer:*

M. Michael O'Connor, chef des opérations de la flotte et des
relations gouvernementales.

CA1
YC28
-F37



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Fisheries

Pêches

Chairman:

The Honourable GERALD J. COMEAU

Président:

L'honorable GERALD J. COMEAU

Thursday, June 4, 1998
Thursday, June 11, 1998

Le jeudi 4 juin 1998
Le jeudi 11 juin 1998

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Seventeenth and eighteenth meetings on:

The questions of privatization and
quota licensing in Canada's fisheries

Dix-septième et dix-huitième réunions concernant:

Les questions de privatisation et d'attribution des
permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gerald J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	Meighen
Butts	Robertson
Cook	Robichaud, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
Losier-Cool	Stewart
* Lynch-Staunton	
(or Kinsella (acting))	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Jessiman retired (*June 5, 1998*).

CORRIGENDUM

Respecting the printed proceedings of the Standing Senate Committee on Fisheries during the First Session of the Thirty-sixth Parliament, 1997-1998

Issue No. 6

In the *Evidence of Tuesday, April 28, 1998*, page 26, the paragraph that said, "**The Chairman:** It has gone from 78,000 tons to 5,200 tons" should have read "**The Chairman:** It has gone from 7,800 tons to 5,200 tons".

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gerald J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Meighen
Butts	Robertson
Cook	Robichaud, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
Losier-Cool	Stewart
* Lynch-Staunton	
(ou Kinsella (suppléant))	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

L'honorable sénateur Jessiman a pris sa retraite (*le 5 juin 1998*).

CORRIGENDA

Concernant les délibérations imprimées du comité sénatorial permanent des pêches au cours de la première session de la trente-sixième législature, 1997-1998

Fascicule no. 6

Dans les *Témoignages du mardi 28 avril 1998*, page 26, le paragraphe disant «**Le président:** Il a été ramené de 78 000 tonnes à 5 200 tonnes» doit être remplacé par «**Le président:** Il a été ramené de 7 800 tonnes à 5 200 tonnes.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 4, 1998
(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 9:05 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cook, Comeau, Jessiman, Meighen, Perrault P.C. and Stewart (6).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

As an individual:

Mr. Hamish Rennie, University of Waikato, New Zealand.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

Mr. Rennie made a statement and answered questions.

At 10:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 11, 1998
(19)

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:30 a.m. in Room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Butts, Cook, Comeau, Perrault P.C., Robichaud P.C. (Saint-Louis-de-Kent), and Stewart (7).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

As individuals:

Dr. Daniel E. Lane;

Dr. Thomas Poetschke.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

Dr. Lane made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 4 juin 1998
(18)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 9 h 5, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Gerald Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Cook, Comeau, Jessiman, Meighen, Perrault c.p. et Stewart (6).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

À titre personnel:

M. Hamish Rennie, Université de Waikato, Nouvelle-Zélande.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité reprend son étude des questions de la privatisation et d'attribution des permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité du 27 novembre 1997 fascicule n° 2.*)

M. Rennie fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 11 juin 1998
(19)

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 8 h 30, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerald J. Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Butts, Cook, Comeau, Perrault c.p., Robichaud c.p. (Saint-Louis-de-Kent) et Stewart (7).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Claude Emery, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

À titre personnel:

M. Daniel E. Lane, professeur;

M. Thomas Poetschke.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité reprend son étude des questions de privatisation et d'attribution des permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité du 27 novembre 1997, fascicule n° 2.*)

M. Lane fait une déclaration et répond aux questions.

Dr. Poetschke made a statement and answered questions.

At 10:40 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. Poetschke fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière suppléante du comité,

Marie-Danielle Vachon

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 4, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 9:05 a.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gerald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I call the meeting to order. Our witness, Mr. Hamish Rennie, is a lecturer in geography at the University of Waikato in New Zealand. Mr. Rennie obtained his MA at Memorial University of Newfoundland. His thesis was on the Labrador fishery and the role of the Torngat Fish Producers Cooperative. From 1985 to 1995 he worked for the Government of New Zealand, primarily for the Ministry of Foreign Affairs and the Department of Conservation. At the DoC, he held the positions of Senior Conservation Officer, Acting Manager of Coastal Section and Manager of the International Unit. Last April, Mr. Rennie discovered our committee's home page on the Internet, which shows that it has been working.

Mr. Rennie has been in regular contact since then. This week he is in Canada presenting papers at the Canadian Association of Geographers Conference and the conference of the International Association of Common Property. We are pleased he is here today. He comes with knowledge not only of the privatization of the New Zealand fishery but also of the Canadian fishery as well. Mr. Rennie, please proceed.

Mr. Hamish Rennie, University of Waikato, New Zealand: I am here speaking on my own behalf from my personal viewpoint of the fisheries, which is different from that of some of my former colleagues in New Zealand.

Canada's fisheries are at a very important stage. I felt it would be useful to give you a different perspective from what you usually see. We tend to speak positively about the New Zealand experience and brush over the cracks in the floor. If you are to head down that line, you should know about some of the cracks in the New Zealand system.

I have provided a couple of handouts this morning which you may not have had time to absorb. The first one sets out some of the key boundaries for our management of fisheries in New Zealand. The Ministry of Fisheries managed fisheries from all the inland waters right out to the 200-mile Exclusive Economic Zone. In the inland waters, the fisheries management covers the commercial aspect of fisheries, not the non-commercial aspects. The Department of Conservation manages the non-commercial aspects of inland fisheries.

The Department of Conservation and the Minister of Conservation, in conjunction with the regional councils around New Zealand, have responsibility for the coastal marine area, which is the area from the line of Mean High Water Springs out to

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 4 juin 1998

Le comité permanent sénatorial des Pêches s'est réuni en ce jour à 9 h 05 pour examiner la question de la privatisation et de l'attribution de permis à quotas dans le secteur des pêches au Canada.

Le sénateur Gerald J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Je déclare la séance ouverte. Notre invité, M. Hamish Rennie, est chargé de cours en géographie à l'Université de Waikato, en Nouvelle-Zélande. M. Rennie a obtenu sa maîtrise ès arts à l'Université Memorial de Terre-Neuve. Sa thèse portait sur les pêches dans le Labrador et le rôle de la coopérative de producteurs Torngat Fish. De 1985 à 1995, il a travaillé pour le gouvernement de la Nouvelle-Zélande, principalement au ministère des Affaires étrangères et au département de la Conservation. Dans ce dernier, il a occupé les postes d'agent principal de la conservation, de directeur intérimaire de la section côtière et de directeur de l'unité internationale. En avril dernier, M. Rennie a découvert notre page d'accueil sur l'Internet, ce qui prouve que notre site fonctionne.

M. Rennie est resté en contact régulier avec le comité depuis lors. Il est au Canada cette semaine pour présenter des communications à la conférence de l'Association canadienne des géographes et à la conférence de la International Association of Common Property. Nous sommes heureux de l'accueillir aujourd'hui. Il nous apporte non seulement ses connaissances sur le dossier de la privatisation des pêches en Nouvelle-Zélande, mais aussi une profonde connaissance des pêches canadiennes. Monsieur Rennie, allez-y.

M. Hamish Rennie, Université de Waikato, Nouvelle-Zélande: Je suis venu vous présenter mon point de vue personnel sur les pêches, point de vue qui diffère de celui de certains de mes anciens collègues en Nouvelle-Zélande.

Les pêches canadiennes sont à un tournant important. Il m'a semblé utile d'apporter une perspective différente de celle que l'on vous donne habituellement. On a tendance à parler positivement de l'expérience néo-zélandaise et d'occulter les défauts. Si vous vous engagez sur la même voie, il est bon que vous soyez mis au courant de certains problèmes dans le système néo-zélandais.

J'ai distribué ce matin quelques feuillets que vous n'avez peut-être pas eu le temps de digérer. Le premier indique les principales lignes de démarcation des zones de gestion des pêches en Nouvelle-Zélande. Le ministère des Pêches gère les pêches de toutes les eaux intérieures jusqu'à la zone économique exclusive de 200 milles. Dans les eaux intérieures, la gestion des pêches porte sur les aspects commerciaux seulement. C'est le Département de la conservation qui gère les aspects non commerciaux.

Le département et le ministre de la Conservation, en collaboration avec les conseils régionaux de Nouvelle-Zélande, sont responsables des zones marines côtières, c'est-à-dire de la zone qui s'étend de la ligne de pleine mer moyenne de vive-eau

the 12-nautical-mile Territorial Sea. There is a bit of an overlap in jurisdiction as a result. A marine farmer would need a permit from the regional council to have a marine farm occupying a particular space and to have the various environmental effects, such as effluent discharge and feeding discharge, from that marine farm. The marine farmer would also have to obtain a permit from the Minister of Fisheries because of the potential effects of the marine farm on fishing and on the capture of fisheries, as we refer to them, or the non-farm fishery.

We have marine reserves on the map. They are administered by the Department of Conservation under a separate piece of legislation called the Marine Reserves Act. There is also another piece of legislation, the Marine Mammals Protection Act, which allows areas to be carved up. Taiapure and Maitaitai Reserve are special management areas essentially managed by the Maori in conjunction with the Minister of Fisheries. Some of the boundaries tend to overlap. The regional councils overlap with the fishery management areas.

We do not have an integrated coastal management regime in New Zealand, despite our commitments to Agenda 21 and the UN Convention on Biodiversity, to which Canada also belongs. That overlap has meant that there have been ongoing institutional conflicts between the various departments involved.

In New Zealand, we have a Department of Conservation, which is the same as a ministry. However, it usually has more land or things to administer directly, and the Department of Conservation actually manages the national parks and the marine reserves as well as giving policy advice on conservation issues. Part of its mandate is to advocate for the conservation of fisheries. So there has been institutional conflict between the departments. That needs to be kept in mind.

When the quota management system was introduced in New Zealand in 1986, there were approximately 4,300 boats in the inshore fishing fleet. There was not really an offshore fleet. New Zealand has a much smaller set-up than Canada. The most fish ever taken from the sea was approximately 536,000 metric tonnes, in 1992-93, I think. Again, it is not a large, productive fishery, although we have the fourth largest exclusive economic zone in the world.

I have not done the conversion, but one New Zealand dollar is worth about 70 cents Canadian. Your dollar is relatively good for us. In terms of export receipts, the most we seem to have taken out of the fishery is approximately \$1.2 billion. It is not as substantial as the Canadian fishery.

Currently, there are approximately 9,000 full-time commercial fishers, or the equivalent, in New Zealand. About half of those are devoted to the processing sector. That places it in context relative to the Canadian situation.

The critical element in the privatization of the New Zealand fisheries and in the quota management system is the individual transferable quota, the ITQ. It is important to understand clearly what the ITQ is and is not and how it fits in. I have read a lot of material that is not clear on what ITQs are. They are, essentially, a right to harvest from an area. The area component often gets brushed over. I used to talk to a Ministry of Fisheries advisor who

jusqu'à la ligne des 12 milles nautiques de la mer territoriale. Il y a donc un léger chevauchement. Un aquiculteur doit obtenir un permis du conseil régional pour une exploitation dans un espace donné afin de couvrir les effets environnementaux, tels les effluents d'aliments et autres. L'aquiculteur doit aussi obtenir un permis du ministère des Pêches en raison des effets que pourrait avoir son exploitation sur la pêche ou les prises de la pêche hors aquaculture.

Vous voyez sur la carte des réserves marines. Elles sont administrées par le Département de la conservation en vertu de la Marine Reserves Act. Il y a également une autre loi, sur la protection des mammifères marins, qui permet la division des secteurs. Les réserves de Taiapure et Maitaitai sont des zones spéciales dont la gestion est essentiellement confiée aux Maoris, en collaboration avec le ministère des Pêches. Certaines frontières se chevauchent. Les zones de compétence des conseils régionaux se chevauchent avec les zones de gestion des pêches.

Malgré les engagements pris dans le cadre de l'Agenda 21 et de la Convention des Nations Unies sur la biodiversité, que le Canada a également signée, la Nouvelle-Zélande n'a pas de régime intégré de gestion côtière. Le chevauchement entraîne des conflits entre les différents ministères concernés.

En Nouvelle-Zélande, nous avons un département de la Conservation, qui équivaut à un ministère. Il administre cependant directement des terres et il est en fait chargé de la gestion des parcs nationaux et des réserves marines; il donne en outre des conseils en matière de conservation. Il a notamment pour mandat de défendre la conservation des pêches. Il y a donc conflit entre les ministères. Il ne faut pas l'oublier.

Quand on a introduit le système de gestion des quotas en 1986, la flotte de pêche en eaux intérieures comptait environ 4 300 bateaux. Il n'y avait pas véritablement de flotte hauturière. Les opérations sont beaucoup plus modestes en Nouvelle-Zélande qu'au Canada. La plus grosse pêche jamais effectuée a atteint 536 000 tonnes métriques, en 1992-1993, sauf erreur. Ce n'est donc pas une industrie très productive, bien que nous ayons la quatrième plus grande zone économique exclusive au monde.

Je n'ai pas fait la conversion, mais le dollar néo-zélandais vaut à peu près 70 cents canadiens. Votre dollar est relativement avantageux pour nous. Exprimées en revenu d'exportation, les pêches ont rapporté au maximum 1,2 milliard de dollars. Ce n'est pas le même niveau que les pêches canadiennes.

Actuellement, il y a environ 9 000 pêcheurs à temps plein, ou l'équivalent. La moitié environ se consacrent à la transformation. Cela vous donne une idée de la différence avec la situation canadienne.

L'élément critique de la privatisation dans les pêches néo-zélandaises et dans le système de gestion des quotas est le quota individuel transférable, QIT. Il est important de bien comprendre ce que c'est et comment cela fonctionne. J'ai lu beaucoup de choses qui n'étaient pas claires sur les QIT. Essentiellement, ils donnent le droit de pêcher dans une zone. On oublie trop souvent cette restriction. Un conseiller du ministère

said there was no spatial component to an ITQ. However, it is a right to harvest anywhere within a quota management area.

If you look at the map that I have handed out, you will see that the 200-mile Exclusive Economic Zone has been divided into 10 fishery management areas. Those get combined in various forms to make up the quota management areas for different species, and they are defined on the basis of fish stock combinations for different species in those areas.

A quota management area is a reasonably large area in the marine environment. The narrow dotted line around the coastal margin is the Territorial Sea, which is an area administered by the regional councils and the Department of Conservation. There are other items there — the marine reserves, Taiapure and some other protected areas.

There is no reason why any other country should follow our step in this, but in New Zealand, ITQs are in perpetuity; that is, they are permanent property rights. In effect, they are like a share in a land title or a shareholder's right. They are significant property rights in the New Zealand context.

The ITQs are set within a total allowable commercial catch level. Currently, that is determined by the government in consultation with the industry and set by the Minister of Fisheries. That total allowable commercial catch is set within a total allowable catch, the difference being that total allowable catch also, in theory, includes the recreational fishers and the scientific fishing and customary take.

Those total allowable catches, rather than the ITQs, determine the sustainability of the fishery. ITQs are not about sustainability in the fishery. They are about the distribution of rights to harvest in an area.

We started using ITQs in part because we wanted to increase efficiency and to enable market rationality to operate in the New Zealand fishery. Many people believe the ITQs have assisted in the achievement of efficiency in the operation of the commercial fishery. If one considers the direct industry costs alone, then they probably have improved the efficiency of the New Zealand fishing industry. However, we do not know for sure, and we have not factored in a number of indirect costs.

I probably will sound quite negative towards ITQs. I believe ITQs are not a bad idea. However, you cannot expect too much from them. Since their introduction, there has been a significant aggregation of ownership in most of our fisheries.

In the third handout, I should like you to look at the columns with the Xs and Ys. There is an X column labelled "Total Change". That is the number of quota holders that changed from 1986 through to 1996. Take, for example, snapper, the top species on the left; in that period, 409 entities — companies or individuals — who owned quota left the fishery. When they left, their quota was sold to someone else or reallocated in some way. The next column is percentage change; 54 per cent showed a decrease in the number of people involved.

des Pêches m'a dit une fois qu'il n'y avait pas d'élément spatial dans les QIT. Or ils donnent bien le droit de pêcher n'importe où à l'intérieur d'une zone de gestion par quotas.

Si vous regardez la carte que je vous ai donnée, vous verrez que la zone économique exclusive des 200 milles a été divisée en dix secteurs de gestion. Ceux-ci sont ensuite regroupés de diverses manières pour constituer les secteurs de gestion par quotas pour différentes espèces, et sont définis en fonction des stocks des différentes espèces.

Un secteur de gestion par quota est une zone relativement importante d'environnement maritime. La ligne en fins pointillés représente les limites de la mer territoriale, qui est administrée par le conseil régional et le Département de la conservation. On y voit aussi des réserves marines, Taiapure et d'autres régions protégées.

Je ne vois aucune raison pour laquelle un autre pays devrait suivre notre exemple, mais le fait est qu'en Nouvelle-Zélande, les QIT sont accordés à perpétuité; c'est-à-dire qu'ils confèrent un droit de propriété permanent. Ils correspondent en fait à un titre de propriété ou à une action. Ils représentent des droits de propriété importants dans le contexte néo-zélandais.

Les QIT sont des parcelles du total des prises commerciales admissibles. Celles-ci sont actuellement déterminées par le gouvernement en consultation avec l'industrie et fixées par le ministère des Pêches. Le total des prises commerciales admissibles est fixé à l'intérieur d'une prise totale admissible qui elle, en théorie, couvre également la pêche de loisir, la pêche à des fins scientifiques et les droits ancestraux.

Ce sont les prises admissibles, plutôt que les QIT, qui déterminent la durabilité de l'industrie. Les QIT n'ont rien à voir avec la pérennité de la pêche. Ils constituent simplement un système de distribution des droits d'exploitation dans un secteur donné.

Nous avons recouru au QIT en partie parce que nous voulions accroître l'efficacité et introduire la logique du marché dans les pêches. Beaucoup de gens pensent que les QIT ont effectivement permis d'améliorer l'efficacité des pêches commerciales. Si l'on considère les seuls coûts directs pour l'industrie, c'est probablement vrai. Mais nous n'en sommes pas certains et nous n'avons pas vraiment tenu compte des coûts indirects.

Je vous donnerai sans doute l'impression d'être négatif à l'égard des QIT. J'estime pourtant que ce n'est pas une mauvaise idée. Mais il ne faut pas en attendre trop de choses. Depuis leur introduction, nous avons assisté à une importante concentration de la propriété dans la plupart des pêcheries.

J'aimerais que vous regardiez, dans le troisième feuillet, les colonnes qui ont des X et des Y. Une des colonnes s'intitule: «Total Change». Cela vous donne le nombre de détenteurs de quotas qui a changé de 1986 à 1996. Prenez, par exemple, le vivaneau, en haut à gauche. Durant cette période, 409 entités — compagnies ou particuliers — qui détenaient un quota ont quitté l'activité et ont vendu leur permis. Dans la colonne suivante, vous avez le changement en pourcentage; 54 p. 100 enregistraient une baisse du nombre de personnes concernées.

The next columns are the "Y" columns, which give a sense of the aggregation involved. The first column shows the number of entities related to the potential of the quota hold; 81 per cent of the snapper fishery quota is held by 22 companies. That may not seem too bad, but if you go down the species column a little further to ling, nine companies hold 81 per cent of the quota. So, a significant level of control of the fishery is in the hands of a limited number of companies.

I have read that 60 per cent of the quota in New Zealand is held by the three largest companies. I cannot verify that, but that is the official number. I am still working to ensure that some of these figures, which were produced for various purposes, do match up. Either way, following my table or taking the 60 per cent number, in most of the fisheries, there is significant control in relatively few hands.

Until recently, the total allowable catch, the TAC, was set on a single species basis in isolation from the ecosystem. In 1996, the Fisheries Act was the outcome of considerable debate between the government departments. The Ministry of Fisheries and Agriculture lost the battle and since have been forced to take an ecosystem-based approach to managing the fishery. They must take into consideration, for example, the effects on the sea floor of dredging for scallops, and the effect of the incidental by-catch on albatross and other protected species. They must work out an ecosystem-based approach, and figure out how to implement it in practice. It is a difficult job. Currently, there are several meetings around the country trying to address the problem. That has been a major change. The Fisheries Act has been made to incorporate the principles of the Resource Management Act which included, in the fisheries case, sustainable utilization.

The ITQ gives each fisher the right to harvest in an area a proportion of the total allowable catch for a particular fish species. This was a change from the initial allocation of a fixed amount of quota and a government buy-back system when we wanted to reduce the fishery. The idea was that the government would reduce the fishery by an amount by buying back that tonnage of fish. The only problem was that although the government originally sold a lot of the quota, it did not isolate the funds from the sales in a separate account for the buy-back process. Instead, the money went into the consolidated fund with Treasury, and when we wanted to buy back quota, the money was not there to do it.

The move to a proportional system had actually been advocated for a long time by the environmental groups. In the proportional system, fishers own a right to harvest a proportion of the total allowable catch. If the total allowable catch decreases, the fishers still retain the same proportion, but their tonnage is reduced.

Because it is an area-based fishery, once the ITQs have been allocated, there is a basis for compensation claims when the community seeks to use the space of the quota management area in other ways. For instance, if a marine reserve is established, the fishing industry immediately starts to ask for compensation because there is now an area in which fishing is no longer

Vous avez ensuite les colonnes des Y, qui vous donnent une idée de la concentration. La première donne le nombre d'entités concernées par le quota potentiel; 81 p. 100 du quota de la pêche du vivaneau sont entre les mains de 22 compagnies. Ça peut ne pas paraître négatif, mais si vous regardez un peu plus bas dans la colonne, sous la lingue, vous voyez que neuf compagnies détiennent 81 p. 100 du quota. Il y a donc une importante concentration de la pêche.

J'ai lu que les trois plus grandes compagnies détenaient 60 p. 100 du quota en Nouvelle-Zélande. Je ne peux pas le confirmer, mais c'est un chiffre officiel. Je travaille encore à vérifier que ces chiffres, qui ont été produits à des fins diverses, correspondent bien. Mais que l'on suive mon tableau ou que l'on accepte le chiffre de 60 p. 100, le fait est que dans la plupart des pêches, l'activité est concentrée en un petit nombre de compagnies.

Jusqu'à récemment, le total des prises admissibles, TPA, était fixé par espèce, sans égard à l'écosystème. En 1996, la Loi sur les pêches a été adoptée après un long débat entre les divers ministères. Le ministère des Pêches et de l'Agriculture a perdu la bataille et depuis il a été obligé d'adopter une approche de gestion basée sur l'écosystème. Il doit, par exemple, tenir compte des effets sur le fond marin des activités de dragage pour le pétoncle, et des effets des prises accidentelles sur les albatros et autres espèces protégées. Le ministère doit établir une démarche fondée sur l'écosystème et voir comment la mettre en pratique. C'est difficile. Il y a actuellement des réunions publiques à travers le pays pour essayer de résoudre le problème. C'est là une nouveauté. La Loi sur les pêches inclut les principes de la Loi sur la gestion des ressources qui, dans le cas des pêches, prévoyait l'utilisation durable.

Le QIT donne au détenteur le droit de pratiquer la pêche dans une zone déterminée proportionnellement au total des prises admissibles pour une espèce donnée. Au début, l'allocation était accordée pour un quota fixe et le gouvernement rachetait des quotas lorsqu'il voulait réduire la pêche. Il réduisait ainsi la pêche du nombre de tonnes souhaité. Seulement, bien que le gouvernement ait vendu beaucoup de quotas au début, il n'a pas mis les recettes de la vente dans un fonds séparé pour permettre de financer les rachats. L'argent a été versé au Trésor, et lorsqu'il aurait fallu racheter des quotas, il n'y avait plus d'argent pour le faire.

Les environnementalistes recommandaient depuis longtemps déjà l'adoption d'un système proportionnel. Selon ce système, le pêcheur a un quota qui représente une proportion du total des prises admissibles. Si le total diminue, il garde le même pourcentage, mais le nombre de tonnes est réduit.

Comme il s'agit d'une gestion basée sur les secteurs, une fois les QIT attribués, si la collectivité souhaite utiliser les zones de gestion des quotas à d'autres fins, les détenteurs ont le droit de réclamer une indemnisation. Par exemple, si l'on crée une réserve marine, les pêcheurs demandent immédiatement des indemnisations parce qu'ils ne peuvent plus pêcher dans ce

allowed. The fishers bought a permanent property right to harvest anywhere in the quota management area.

When the government claims an area for port development, theoretically, the same argument can be made. However, usually compensation is sought only for something which takes up a larger area, like a marine reserve, a marine mammal sanctuary or marine farming. There have been significant court cases in New Zealand about marine farmers wanting to stake out claims to the sea bed for scallop farming. The commercial fishers already operate a quota management system in that area and they do not want that sea bed staked out for marine farming. So, there have been battles within the marine fishing industry as well.

New Zealand also introduced a cost-recovery regime to support the quota management system. This was to get away from any hint that the government was subsidizing the fishery by paying the cost of the research on the impact of the fishery on the fish stocks. We used a concept of "total avoidable cost". Basically, if there were no fishing industry, then there would be no impact on the fish species, and therefore no effects to be worried about.

As there is a fishing industry, the people in the industry are the ones creating the problem in the fish stocks; therefore, they should pay for it. If a factory on land wanted to pollute a river, they would have to pay the costs of monitoring and doing the environmental impact assessment for the pollution in the river. They would also have to pay the cost of mitigating the impact on the river. The argument was put forward that the fishing industry should operate the same way.

The cost-recovery regime has cost far more than the industry expected. They made unrealistic assumptions about the level of cost efficiencies that business would be able to bring to running the fishery. To date, they have managed to meet only about 80 per cent of the cost of running it. There is a general feeling that the total costs should be a lot higher if they are to cover all of the issues that need to be covered in the fishery.

Since those in the fishing industry are paying a large amount of the cost, they want a much greater say in the fishery. They do have a stronger say in the research that is done under the quota management system, which makes it difficult to introduce other stakeholders, other people concerned about the fishing industry, into the process.

Another key problem is the rights over the marine space. The New Zealand domestic fishery had a very large number of part-timers in it prior to the quota management system. Occasionally, it has been said that the introduction of the quota management system resulted in a 40 per cent reduction of the fleet in the fishery.

I draw your attention to the comments in bold on Page 5 of the document in the section headed "Governance and rights over the commons". It starts off "A key to the successful establishment..." I draw your attention to that because it is a very important aspect to consider.

secteur. Ils ont acheté un droit permanent d'exploiter les ressources halieutiques n'importe où dans la zone de gestion des quotas.

Si le gouvernement souhaitait développer un port, le même argument pourrait, en théorie, être avancé. Mais, en général, les pêcheurs ne demandent une indemnisation que pour le retrait de zones plus importantes, comme pour la création d'une réserve marine, d'un sanctuaire pour mammifères marins ou pour une ferme marine. Les tribunaux néo-zélandais ont entendu des cas importants où des aquiculteurs souhaitaient revendiquer la propriété sur le fond marin pour y cultiver les pétoncles. Les pêcheurs commerciaux ont déjà un système de gestion des quotas dans le secteur et ils ne veulent pas que le fond soit réservé à l'aquaculture. Il y a donc eu des conflits au sein de l'industrie même.

La Nouvelle-Zélande a également introduit un régime de recouvrement des coûts pour financer le système de gestion des quotas. On voulait ainsi éviter que l'on accuse le gouvernement de subventionner la pêche en finançant le coût de la recherche quant à l'incidence de l'effort sur les stocks halieutiques. Nous avons adopté le concept du «coût total évitable». Essentiellement, s'il n'y avait pas de pêche il n'y aurait pas d'incidence sur les espèces, et donc pas de conséquences à craindre.

Comme il y a une industrie de la pêche, ce sont les participants à cette industrie qui sont la cause du problème que connaissent les stocks; par conséquent, c'est à eux de payer. Si une usine pollue une rivière, ce sont les propriétaires de l'usine qui doivent payer le coût de la surveillance et des études d'impact environnemental. Ils devront payer également les mesures de protection. On a fait valoir que l'industrie de la pêche devrait être traitée de la même manière.

Le régime de recouvrement des coûts est beaucoup plus coûteux que ne l'avait estimé l'industrie. Les hypothèses sur les efficacités que réaliserait le secteur privé dans la gestion des pêches étaient tout à fait irréalistes. Jusqu'ici, ils n'ont réussi à recouvrer que 80 p. 100 des coûts. Et l'on estime généralement que les coûts seraient bien plus élevés si l'on traitait toutes les questions qui devraient l'être.

Comme l'industrie de la pêche paie une grande partie des coûts, ses participants veulent participer davantage aux prises de décisions. Ils exercent déjà un contrôle important sur la recherche concernant le système de gestion des quotas, ce qui rend difficile la participation au processus pour les autres intervenants, les autres personnes concernées.

Un autre problème important est celui des droits sur l'espace marin. La pêche nationale néo-zélandaise avait, avant l'introduction du système des quotas, un nombre important de pêcheurs à temps partiel. On a dit parfois que l'introduction du SGQ a entraîné une diminution de 40 p. 100 de la flotte.

J'attire votre attention sur les caractères gras de la page 6 sous le titre «Gérance du patrimoine naturel et droits exercés sur ce patrimoine». C'est la phrase qui commence par «Une des clés du succès...» J'attire votre attention sur ce passage, car il présente un aspect très important.

In the early 1980s, the government introduced a regulation redefining who was to be considered a commercial fisher. Effectively, it removed the commercial status from all fishers who gained less than 80 per cent of their income or less than \$10,000 New Zealand dollars a year from fishing. That has been a major factor in reducing the New Zealand fishing fleet and the numbers of fishers involved. They ruled out the part-time commercial fishers.

That was important especially in regions which were a little economically depressed, where people did a bit of fishing in the fishing season, a bit of timbering and a bit of construction work for someone. They had a year-round rotation of involvement in fisheries, and they suddenly discovered they were no longer allowed to work in the commercial fishery because they were not commercial fishers. They were not spending enough of their time earning from that area. That tipped the balance for them and plunged them out of business overall and they ended up on unemployment permanently. Parts of Newfoundland and North Labrador come to mind when I think about this.

It has affected the Maori, the indigenous people, more so than the rest of New Zealanders. It had a differential, though not racial, effect on the Maori. Partly by circumstance, the Maori tend to be in our areas of low employment; they tend to dominate in the Northland region in particular. They were very hard hit in that area, although it would be hard to prove a direct correlation.

In the Northland region, they had alternatives. It is a good area for growing things, including marijuana, and there is now a major drug problem there. There are areas up there where 50 per cent of the community is involved in producing marijuana. A direct correlation cannot be made, but they had to do something else involving money. I do not think it is possible for people in North Labrador to grow marijuana onshore, because the climate is different. What else do they do if there is no fishing?

Those costs and the impact of that on the community have never been factored into equations on the benefits or costs of introducing the quota management system in New Zealand.

After the regulation redefining commercial fishers narrowed down the numbers of people in the fishery, it was easier to introduce the quota management system because there were fewer people who could be allocated rights.

Another key difference between New Zealand and Canada is the climate. New Zealand does have other alternatives to the fishing industry, except in places like Northland and the Chatham Islands. A lot of people did move out of the fishing industry to areas of ecotourism. I hear that is happening in Newfoundland as well. They also moved into agricultural sectors.

Statistics suggest that about 16 per cent of New Zealanders are involved every year in some form of recreational fishing. While there are 9,000 full-time commercial fishers in New Zealand, 390,000 New Zealanders are involved in recreational fishing each year, which is a large predominance of recreational fishing versus commercial fishing. We are not the same as Newfoundland, which

Au début des années 80, le gouvernement introduisait une réglementation qui redéfinissait le pêcheur commercial. Elle a eu pour effet de retirer le statut commercial à ceux qui avaient tiré annuellement moins de 85 p. 100 de leur revenu ou moins 10 000 \$ néo-zélandais de la pêche. Cela a énormément contribué à réduire la flotte de pêche et le nombre de participants, puisque les pêcheurs commerciaux à temps partiel étaient exclus.

Les conséquences ont été importantes, surtout dans les régions à faible activité économique, où les gens pêchaient un peu en saison, font un peu d'exploitation forestière et un peu de travail de construction. Leur participation à la pêche était cyclique, et tout à coup ils s'aperçoivent qu'ils n'ont plus le droit de travailler dans la pêche commerciale parce qu'ils ne sont pas considérés comme des pêcheurs commerciaux. Ils ne travaillaient pas assez longtemps dans le secteur. Cela les a exclus totalement de l'activité et ils sont maintenant chômeurs permanents. Cela me rappelle certaines régions de Terre-Neuve et du nord du Labrador.

Les Maoris, les indigènes, ont été frappés plus durement que le reste de la population. L'effet, sans être racial, a été plus marqué sur les Maoris. Les circonstances font que les Maoris sont concentrés dans les régions où le chômage est plus élevé; ils sont concentrés dans la région du Nord, en particulier. Ils ont été très durement frappés dans cette région, même s'il est difficile de prouver une corrélation directe.

Dans le Nord, il y avait d'autres activités économiques possibles. C'est une région propice à la culture, y compris celle de la marijuana, et il y a là maintenant un important problème de drogue. Dans certaines régions, 50 p. 100 des gens cultivent la marijuana. On ne peut pas établir de lien direct, mais ils devaient bien faire quelque chose pour gagner de l'argent. Je ne crois pas que les gens du nord du Labrador puissent cultiver la marijuana, car le climat est différent. Mais que pourront-ils faire s'ils ne pêchent pas?

Dans les équations sur les avantages ou les coûts que présentait le système de gestion des quotas en Nouvelle-Zélande, on n'a jamais tenu compte des coûts et des incidences sur cette collectivité.

Après que la nouvelle définition du pêcheur commercial ait diminué le nombre de participants à l'activité, il était plus facile d'introduire le système de gestion des quotas, puisqu'il y avait moins de gens entre lesquels répartir les droits de pêche.

Une autre différence essentielle entre la Nouvelle-Zélande et le Canada est le climat. En Nouvelle-Zélande, il y a d'autres activités possibles, sauf peut-être dans la région du Nord et dans les îles Chatham. Beaucoup de gens sont passés de la pêche à l'écotourisme. J'ai entendu dire que cela s'est produit à Terre-Neuve également. Ils se sont aussi consacrés à l'agriculture.

Selon les statistiques, 16 p. 100 environ des néo-zélandais pratiquent la pêche récréative. On compte 9 000 pêcheurs commerciaux à plein temps, tandis que 390 000 Néo-Zélandais pratiquent chaque année la pêche récréative; il y a donc un déséquilibre net entre les deux types de pêche. Ce n'est pas le cas à Terre-Neuve, où la communauté s'estimait tributaire de

tends to think of itself as dependent on the fishing industry, or it used to when it had a fishing industry. I do not know the statistics on recreational fishing in Canada.

In New Zealand, the closest location which has a proportion of involvement in the fishery would be the Chatham Islands, way out on the outskirts. They are much further from New Zealand than Newfoundland is from Canada. In the Chatham Islands, statistics show that over 20 per cent of the labour force, the employed work force, is employed in the fishery. That is the highest concentration for New Zealand. The next highest is in the Challenger region, with 5 per cent of the labour force involved in the fishery. For the rest of the country, the percentage of the labour force involved in the fisheries disappears into the margin of error. So, the weight and political power that the commercial fishers have in New Zealand is quite insubstantial, except through the quota management, or ITQ, system.

The fisheries are a billion dollar industry in the New Zealand economy. No one has calculated the value of the recreational fishery. It is probable that the individual fish caught in the recreational fishery is much more valuable than the individual fish in the commercial fisheries. I would love to know the figures on the value of the recreational fishery.

I mentioned marine reserves. They are no-take areas except for one which is a bit of an anomaly. No one can fish within a marine reserve for recreation or commercial purposes. Marine reserves are increasingly in demand. New Zealanders like to know they have protected areas and want to visit them. The dates of establishment of marine reserves are listed in the table on my map. Of the 14 marine reserves, 12 have been established since 1990. It is a growth area in New Zealand.

Every time a marine reserve is proposed, the commercial fishers immediately raise the issue of compensation for loss of fishing grounds. So far, there is no compensation payable. It has been assumed that the government knew about the marine reserves. Fisheries legislation was implemented, and therefore they are viewed as being compatible; but the question of compensation is raised increasingly. The commercial fishers, particularly the lobster fishers, have some grounds in some of the areas.

At the same time, lobster fishers have been the ones to benefit the most from marine reserves from which they get seed stock. In some parts of New Zealand, they have become the best defenders of the boundaries of the marine reserves because they know they are adding to their local fishery. In New Zealand, the marine reserves are not part of fisheries management, but are seen as being for a different purpose altogether.

Marine farming is growing at a rapid rate. We are having major difficulty determining how to allocate space for marine farming, let alone deal with the issue of marine farms and other users. Marine farms are seeking more and more space, which increasingly is leading them into conflict with the wild fishing industry.

We have about 70,000 hectares of sea bed in Marlborough Sound alone which people want to turn into marine farms. We implemented a system under the Resource Management Act for

l'industrie de la pêche, quand elle en avait une. Je ne connais pas les statistiques sur la pêche récréative au Canada.

En Nouvelle-Zélande, la région qui serait la plus tributaire de la pêche serait celle des îles Chatham, qui sont très éloignées. Elles sont beaucoup plus éloignées de la Nouvelle-Zélande que Terre-Neuve ne l'est du Canada. Dans les îles Chatham, plus de 20 p. 100 de la main-d'oeuvre, des travailleurs, travaillent dans le secteur des pêches. C'est la plus forte concentration que l'on trouve en Nouvelle-Zélande. Vient ensuite la région de Challenger, où 5 p. 100 des travailleurs sont dans le secteur de la pêche. Pour le reste du pays, le pourcentage des pêcheurs disparaît dans la marge d'erreur. On peut donc dire que le poids et le pouvoir politique des pêcheurs commerciaux en Nouvelle-Zélande sont minimes, sauf par le système de gestion des quotas ou des QIT.

La pêche contribue un milliard de dollars à l'économie de la Nouvelle-Zélande. Personne n'a calculé la valeur de la pêche récréative. Il est probable que chaque poisson pris par les pêcheurs sportifs représente investissement supérieur au poisson pris par un pêcheur commercial. J'aimerais beaucoup savoir quelle est la valeur de la pêche récréative.

J'ai parlé des réserves marines. La pêche y est interdite, sauf dans l'une, qui est un cas un peu particulier. Personne n'a le droit de pêcher dans une réserve marine, que ce soit à des fins commerciales ou sportives. Les réserves marines sont de plus en plus populaires. Les Néo-Zélandais aiment avoir des zones protégées et les visiter. Vous avez la date de création des réserves marines qui figurent sur la carte. Sur 14, 12 ont été créées depuis 1990. C'est un secteur en pleine expansion.

Chaque fois que l'on propose une réserve marine, les pêcheurs commerciaux soulèvent immédiatement la question de l'indemnisation pour la perte des champs de pêche. Jusqu'ici, aucune indemnisation n'a été payée. On a présumé que le gouvernement avait prévu les réserves marines. La Loi sur les pêches a été mise en oeuvre et les réserves sont donc jugées compatibles; mais la question est de plus en plus souvent soulevée. Les pêcheurs commerciaux, et en particulier les pêcheurs de homard, ont des champs de pêche dans ces secteurs.

En même temps, ce sont eux qui ont le plus bénéficié de la création des réserves marines, puisqu'ils en tirent des stocks de reproducteurs. Dans certaines régions, ils sont devenus les plus ardents défenseurs des réserves marines car ils savent qu'elles améliorent les pêcheries locales. Les réserves marines ne font pas partie de la gestion des pêches mais sont considérées comme tout à fait à part.

L'aquaculture connaît une expansion rapide. Nous avons beaucoup de mal à déterminer comment allouer l'espace aux exploitations aquicoles, sans parler du problème de la compatibilité entre ces exploitations et les autres utilisations. Les exploitations aquicoles demandent de plus en plus d'espace, ce qui les met en conflit direct avec les pêcheurs.

Dans la seule zone de Marlborough Sound, nous avons quelque 70 000 hectares de fonds marins que des gens voudraient transformer en exploitations aquicoles. La Loi sur la gestion des

allocating space to marine farmers. Immediately we were challenged in the courts by the New Zealand Maori who claim we do not hold the rights to the sea bed. That is currently before the courts. My opinion is that they have a very strong case. The Maori won the first round. It is now being appealed to the next level. The whole allocation of space for marine farming is up in the air.

The three major species that we farm are mussels, oysters and salmon. There are pens for salmon, there are suspended lines with barrel floats holding them in place primarily for mussels, and there is farming in the intertidal zone for oysters. There is a desire to farm scallops on the sea bed and there are other species being experimented with, but those are the three main ones.

The other major problem is with the total allowable catch setting. Prior to the 1996 legislation, if the government set a reduced total allowable commercial catch level, then the industry traditionally attempted to discredit the science used by the government. I have been at the meetings and have seen how they have attempted to create enough doubt about the validity of the data or the models used that they delay the implementation of any reduction.

They promote the move toward input controls, which, strangely enough, is exactly what they wanted to move away from when they brought in the quota management system. The fishers do not want the government to regulate how they do things. They want to move to an output-based system like the quota management system, but as soon as people want to reduce the total allowable catch, there are complaints. The fishers say that perhaps if regulations were introduced that said to throw back the ones over a certain size, then we would not have the same problem. They argue that the government should have looked at that option before it suggested reducing the total allowable catch.

There are real incentives in the industry for arguing against reduction of the TACC because the ITQ is a property right whose value will be reduced if it looks like the amount of fish that may caught on that property right is reduced.

The industry is not homogenous. Some people bought fishing vessels this year or last year. Other people have paid off their fishing vessels. The people who have them paid off are quite prepared to consider a reduction in the TACC, because they have already recovered their costs. Those most adamantly opposed to reductions are the people who have major borrowings they are trying to meet. They do not want to be reduced in that sense. They are united against the government in this area. They will fight out their own battles internally and then they will fight with the government.

That is not to say that there have not been reductions in the TACC. There have been in some fisheries and they have been very successful. The industry has done a lot of work internally to achieve those reductions.

The expectation was that if people were given a long-term property right, they would invest more in the sustainability of that resource. So far, the industry appears to be unable — some would say unwilling — to absorb the total cost of the research that is

ressources prévoit un système d'attribution des espaces aux aquiculteurs. Il a immédiatement été contesté par les Maoris qui affirment que nous ne détenons pas les droits sur les fonds marins. L'affaire est actuellement devant les tribunaux. Je pense que les Maoris ont d'excellents arguments. Ils ont eu gain de cause au premier palier. L'affaire est maintenant en appel. Toute la question de l'attribution d'espace à l'aquaculture est donc en suspens.

L'aquaculture touche trois espèces principales: les moules, les huîtres et le saumon. Nous avons des enclos à saumon, des lignes suspendues à des supports flottants, principalement pour les moules, et il y a l'ostréiculture en zones intertidales. Certains souhaitent faire la culture des pétoncles sur les lits marins, et l'on mène quelques expériences avec d'autres espèces, mais celles-là sont les trois principales.

Un autre grand problème est celui de l'établissement de la prise totale admissible. Avant la loi de 1996, si le gouvernement réduisait le niveau des prises commerciales totales admissibles, l'industrie s'efforçait généralement de mettre en doute les données scientifiques sur lesquelles se fondait le gouvernement. J'ai assisté à ces réunions et j'ai vu comment on essayait de jeter suffisamment de doute quant à la validité des modèles ou des données utilisées pour retarder l'entrée en vigueur des réductions.

L'industrie propose plutôt un modèle axé sur le contrôle des intrants. Paradoxalement, c'est exactement le système dont elle ne voulait pas lorsqu'on a introduit le SGQ. Les pêcheurs ne veulent pas que le gouvernement réglemente leurs opérations. Ils veulent un système basé sur les extrants, comme le système de gestion des quotas, mais dès que l'on parle de réduire les prises totales admissibles, ils se plaignent. Les pêcheurs disent que si l'on avait introduit des règlements imposant le rejet des poissons au-delà d'une certaine taille, nous n'aurions peut-être pas ce problème. Ils affirment que le gouvernement aurait dû examiner cette possibilité avant de suggérer une réduction de la prise totale admissible.

On comprend que l'industrie s'oppose à la réduction des TPCA puisque le QIT est un droit de propriété dont la valeur diminue si la quantité de poissons à laquelle il donne droit est réduite.

L'industrie n'est pas homogène. Certains ont acheté des bateaux de pêche cette année ou l'an dernier. D'autres les ont déjà amortis. Ces derniers sont tout à fait prêts à accepter une réduction des TPCA, puisqu'ils ont déjà récupéré leur investissement. Ceux qui s'opposent le plus vigoureusement à ces réductions sont ceux qui doivent rembourser des emprunts importants. Ils ne veulent donc pas de réduction. Ils se sont unis contre le gouvernement. Ils règlent leurs propres conflits internes et font front uni face au gouvernement.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas eu de réduction des TPCA. Il y en a eu dans certaines pêcheries qui ont très bien réussi. L'industrie a fait beaucoup d'efforts pour atteindre ces niveaux.

On pensait qu'en donnant aux gens un droit de propriété de longue durée, ils s'intéresseraient davantage à faire durer leur ressource. Pour le moment, l'industrie ne semble pas capable — certains disent qu'elle n'est pas disposée — d'absorber le coût

required. It is a significant cost, and they do not have the money up front to do that. The result is that by 1997, no agreement had been reached with the industry or anywhere in the sector on the state of 55 per cent of the 164 stocks in the New Zealand fishery. We are trying to manage them on a quota management system using total allowable catch. They could be okay or they could be disastrous. We do not know. Everyone has heard about our orange roughy problems where we totally miscalculated the age length of orange roughy, and the species went into a major decline.

Privatization does not appear to have provided the incentives for research that we expected it would. The non-quota holders are the people who want marine reserves or who are concerned about the sustainability of some of these unknown levels and would like us to take a more precautionary approach when setting the TAC.

The recreational fishers have a lobby which is not well-organized. They are finding that ITQ ownership means that the government is focusing on the clubs of quota holders. Groups of quota holders stand together in most of the fisheries, and it has resulted in a shift of power.

In the old system, the non-commercial uses of the fishery had a bit more of a level footing. They were more involved. Now, a lot of the decisions are being made by the clubs of quota holders, who are, in effect, almost the only stakeholders being recognized, although the Ministry of Fisheries states that they recognize all people with an interest in the fishery, the non-extractive users and the extractive users, as stakeholders. In practice, it has become increasingly difficult for the environmental groups in particular to be involved in that process. They find themselves outnumbered and outgunned in most of the forums. Privatization has had that effect on them as well.

Privatization through the ITQ system will not in itself lead to greater sustainability. Sustainability comes from setting the total allowable catch, not from the privatization of the fishery. The ITQ will not replace input controls entirely. There will need to be forms of regulation. For New Zealand, it is not the God-send we thought at various times it might be. It is not the holy grail.

An ITQ system cannot be implemented without considering compensation to native peoples. Ways of negotiating with them over the rights to the sea must be figured out. I worked in Canada with the native people in North Labrador. When I came back to New Zealand, I went to the Ministry of Fisheries and said that I had some experience working with native people. Their response at the time was: "We have no problems with the native peoples in New Zealand. We have no problems with the Maori. We implemented the ITQ system. We are so far ahead of Canada there is nothing we can learn from them."

Within three months, the first of the treaty tribunal non-binding findings came through, stating quite clearly that the Maori of New Zealand had significant rights to the fisheries which had not been extinguished. That was followed up by court injunctions on the implementation of the ITQ system and resulted, in 1992, in a major settlement between the government and the Maori. The

total de la recherche nécessaire. Ce coût est important, et l'industrie n'a pas l'argent qu'il faudrait. En conséquence, en 1997, on était arrivé à aucun accord dans l'industrie ou dans le secteur sur l'état de 55 p. 100 des 164 stocks des pêches néo-zélandaises. Nous essayons de les gérer en fonction d'un système de gestion des quotas fondé sur les prises totales admissibles. Il se pourrait qu'ils se portent bien ou que leur situation soit catastrophique. Nous n'en savons rien. Tout le monde a entendu parler des problèmes de l'hoplostète orange dont nous avions mal évalué la longévité; l'espèce a subi un déclin prononcé.

La privatisation ne semble pas avoir encouragé la recherche comme on s'y attendait. Ceux qui ne détiennent pas de quotas veulent des réserves marines et s'inquiètent de la durabilité de certaines espèces dont la situation est mal connue; ils demandent une approche plus prudente pour l'établissement des TPA.

Les pêcheurs sportifs ont un lobby qui n'est pas très bien organisé. Ils ont constaté que depuis l'introduction des QIT, le gouvernement s'intéresse surtout aux clubs de détenteurs. Ceux-ci se rassemblent, dans la plupart des pêcheries; cela a eu pour effet de déplacer le centre de pouvoir.

Dans l'ancien système, les pêcheurs non commerciaux étaient un peu plus égaux. Maintenant, beaucoup de décisions sont prises par les clubs de détenteurs de quotas qui, de fait, sont pratiquement les seuls intervenants reconnus, même si le ministère des Pêches affirme reconnaître tous ceux qui ont un intérêt dans la pêche, que leur activité soit extractive ou non. Dans la pratique, les groupes environnementaux ont de plus en plus de mal à participer au processus. Ils sont mis en minorité et en position d'infériorité dans la plupart des discussions. C'est l'effet qu'a eu pour eux la privatisation.

La privatisation par le système des QIT n'entraînera pas en elle-même une amélioration de la durabilité. Celle-ci dépend de l'établissement des prises totales admissibles, et non pas de la privatisation des pêches. Le QIT ne peut pas remplacer complètement le contrôle des intrants. Il faudra une réglementation. Pour la Nouvelle-Zélande, cela n'a pas été le miracle que l'on espérait. Ce n'est pas le Saint-Graal.

On ne peut pas mettre en place un système de QIT sans envisager d'indemniser les autochtones. Il faut trouver un moyen de négocier avec eux les droits sur la mer. J'ai travaillé au Canada avec les autochtones dans le Nord du Labrador. De retour en Nouvelle-Zélande, j'ai fait savoir au ministère des Pêches que j'avais de l'expérience avec les autochtones. On m'a répondu: «Nous n'avons pas de problèmes avec les autochtones en Nouvelle-Zélande. Nous n'avons pas de problèmes avec les Maoris. Nous avons mis en place le système des QIT. Nous sommes tellement en avance sur le Canada que nous n'avons aucune leçon à apprendre d'eux.»

Trois mois plus tard, nous avons les premières conclusions non exécutoires du tribunal des traités, lesquels affirmaient clairement que les Maoris ont des droits importants sur les pêches et que ces droits ne sont pas éteints. Il y a eu ensuite des injonctions touchant la mise en oeuvre du système des QIT. En 1992, il y a eu un important règlement entre le gouvernement et les Maoris. Le

government did reasonably well in the settlement. I am not sure the Maori have come to grips with it. You must be prepared to negotiate through that. You also need to consider the other users in the fishery.

In 1983, the fisheries had community-based planning with fishery management plans. That stayed around long enough to keep the Fisheries Act separate from the Resource Management Act. There was an argument that because we had the fishery management planning system, we did not need to have the sort of plans that are under the Resource Management Act. However, as soon as the Resource Management Act went through with the fisheries separate from it, the fisheries management planning was removed from the fisheries legislation. So it was a bit of a con-job in my view. It was always intended that way.

We got rid of the community-based planning for the ITQ system which would solve all of our problems. The community-based planning is not a bad idea. It may even be a good idea when it comes to allocating space to users of the marine area, especially in the inshore area, and when it comes to considering some of the regulations, the input controls, that should put in place, particularly for ecosystem-based fishery management. We told them that at the time, but it fell on deaf ears.

I am not sure how your Senate committees are structured. I understand that you have adopted an inclusive approach, and I would like to congratulate you on that. You must continue to think of the good of all Canadian marine users. If you want to avoid the institutional battles which have taken place in New Zealand, you must consider the non-commercial users of the fishery. Otherwise, if you divvy up something focused purely on the commercial fishing industry needs, there will be problems down the line and you will be revisiting this issue in 10 years time. You are heading the right way, but keep looking broadly.

Finally, any attempt to privatize fisheries through the introduction of a quota-based system should be managed within a vision of the future society that you want. I do not think we sat down and figured out what exactly we wanted in New Zealand, but we had a very strong drive in the 1980s for a market-based system. We had very good grounds for that. We are so far from our markets. You are a lot closer. New Zealand is a long way from anywhere. The only way we could compete internationally was to cut all of our costs and to argue as strongly as we could for the removal of any form of subsidization. We combined with Canada and Australia and various other people in arguing for the removal of trade barriers on agricultural and fishery sectors. By cutting out a lot of our subsidies and by moving to that type of system, we were able to strengthen our argument that we had moved to a market-based economy.

There were good arguments for doing it in New Zealand. I am not sure those arguments are nearly as strong in a country like Canada. You need a vision of what sort of society you want and what the mix of government and private sector management of the

gouvernement s'en est assez bien sorti. Je ne suis pas sûr que les Maoris aient encore bien réalisé. Il faut être prêt à négocier. Vous devez aussi tenir compte des autres utilisateurs.

En 1983, il y avait un système de planification communautaire avec des plans de gestion des pêches. Ce système est resté en place assez longtemps pour permettre l'adoption de la Loi sur les pêches en parallèle de la Loi sur la gestion des ressources. On a fait valoir alors que puisqu'il y avait un système de planification de la gestion des pêches, il n'était pas nécessaire d'avoir le même genre de mécanisme que prévoyait la Loi sur la gestion des ressources. Toutefois, dès que celle-ci a été adoptée séparément de la Loi sur les pêches, les plans de gestion ont disparu. À mon avis, c'était une entourloupe. C'était prévu dès le départ.

Nous nous sommes défaits de la planification communautaire qui aurait réglé tous les problèmes du système des QIT. La planification communautaire n'est pas une mauvaise idée. C'est même une bonne idée pour ce qui est de la répartition des espaces entre les utilisateurs des régions marines, surtout dans les eaux intérieures, lorsqu'il s'agit de certains règlements de contrôle sur les intrants, surtout pour la gestion axée sur l'écosystème. C'est ce que nous avons affirmé à l'époque, mais personne ne nous a écoutés.

Je ne sais pas exactement comment sont structurés les comités sénatoriaux. Je crois savoir que vous avez adopté une approche inclusive. Je vous en félicite. Vous devez continuer à prendre en compte l'intérêt de tous les utilisateurs canadiens. Si vous voulez éviter les conflits institutionnels que nous avons connus en Nouvelle-Zélande, vous devez tenir compte des utilisateurs non commerciaux. Autrement, si vous faites le partage strictement en fonction des besoins du secteur commercial, vous rencontrerez des problèmes plus tard et vous rouvrirez le dossier dans dix ans. Vous êtes engagés sur la bonne voie, mais ne limitez pas votre perspective.

Enfin, toute tentative de privatisation des pêches par l'introduction d'un système fondé sur les quotas doit être gérée en fonction d'une vision de la société que l'on souhaite pour l'avenir. En Nouvelle-Zélande, nous n'avons pas vraiment pris le temps de réfléchir à ce que nous voulions exactement, mais dans les années 80, la tendance poussait très nettement dans le sens d'un système axé sur le marché. Nous avions d'excellentes raisons pour cela. Nous sommes très loin des marchés. Vous êtes beaucoup plus proches. La Nouvelle-Zélande est loin de tout. La seule possibilité pour nous d'être concurrentiels à l'échelle internationale consistait à couper complètement les coûts et à nous battre aussi vigoureusement que possible pour l'élimination des subventions. Nous nous sommes unis au Canada, à l'Australie et à d'autres pays pour demander l'élimination des barrières commerciales dans les secteurs de la pêche et de l'agriculture. En éliminant bon nombre de nos subventions et en passant à ce type de système nous avons pu faire valoir que nous étions passés à une économie axée sur le marché.

Nous avions d'excellentes raisons pour agir ainsi en Nouvelle-Zélande. Je ne suis pas sûr que ces arguments soient aussi valables au Canada. Vous devez vous faire une idée du type de société que vous souhaitez, et de l'équilibre à obtenir entre la

fisheries would be. I would not pretend to say what mix it should be in Canada, but I just draw that to your attention.

The Chairman: You pointed out in your last comments that we need to look at much more than the distribution of fish. In fact, last year Canada did pass the Oceans Act which paves the way for more protected marine areas in our oceans.

Many proponents of the wholesale privatization point to New Zealand as the ideal model on which Canada should base its future fishery. Many of Canada's fisheries officials did in fact help New Zealand set up the model, so obviously they have a stake in making sure that New Zealand is pointed at as the great vision for Canada. You point out that we are two very different countries.

The picture you paint is not all that rosy compared to some of the other testimony we have had from witnesses. You are from there. You know it much better than some of the witnesses who have appeared for us.

Senator Stewart: I gather that the New Zealand push to introduce individual transferable quotas was primarily intended to solve what the economists refer to as "the tragedy of the commons" or "the disaster of the commons"?

Mr. Rennie: Yes.

Senator Stewart: Would you tell us what is meant by that expression?

Mr. Rennie: With a common resource, one to which anyone can have access and from which anyone can take a product like fish, what one person takes from the resource cannot be taken by anyone else. There is an incentive built-in for people to overinvest in ways and means of exploiting that resource as fast as possible. There is no incentive for them to maintain that resource in the long-term.

There is an assumption now that people have open access to the fishery. There has been a lot of research on alternative management systems, most notably by Canadians like Evelyn Pinkerton from UBC, which says that open access is a rare phenomenon in the world and that there is usually some form of community management actually in place. It might be de facto, or it might be in place in law, but, over time, communities evolve a system of managing their resources in a way that is reasonably sustainable.

Senator Stewart: Should I conclude that a licensing system such as we use in our East Coast lobster fishery is one approach to solving the tragedy of the commons?

Mr. Rennie: A licensing system or an ITQ system is an approach to addressing that. It is essentially a way in law of limiting the number of people involved in the fishery.

Senator Stewart: In the part of Nova Scotia I come from, there is a good deal of suspicion about the ITQ approach. That leads me to ask about the nature of your fisheries before you went to your version of the ITQ system. Where I live, fishers are using 45-foot

participation du gouvernement et du secteur privé à la gestion des pêches. Il ne m'appartient certainement pas de vous dire comment cette participation doit être répartie au Canada, mais je voulais simplement attirer votre attention sur ce point.

Le président: Vous avez dit sur la fin de votre présentation que nous devons tenir compte de bien d'autres choses que la distribution du poisson. De fait, nous avons adopté l'an dernier la Loi sur les océans, qui prépare le terrain pour la création de zones marines protégées.

Beaucoup de défenseurs à tous crins de la privatisation citent la Nouvelle-Zélande comme le modèle idéal dont doit s'inspirer le Canada. Beaucoup de fonctionnaires du ministère des Pêches canadien ont en fait participé à l'élaboration du modèle néo-zélandais. Il est donc évident qu'ils ont intérêt à mettre celui-ci en valeur. Vous rappelez que les deux pays sont très différents.

Le tableau que vous nous avez brossé est moins rose que celui que nous ont fait d'autres témoins. Vous êtes de là-bas. Vous connaissez beaucoup mieux la situation que certains qui sont venus nous en parler.

Le sénateur Stewart: J'imagine qu'en introduisant les quotas individuels transférables, la Nouvelle-Zélande cherchait tout d'abord à régler ce que les économistes ont appelé «la tragédie des biens communs»?

M. Rennie: Oui.

Le sénateur Stewart: Pouvez-vous nous expliquer ce que cela signifie?

M. Rennie: Lorsqu'un bien appartient à la collectivité, et que tout le monde y a accès et peut se servir, comme dans le cas du poisson, ce que prennent les uns ne peut plus être pris par les autres. Il y a donc une incitation inhérente à surinvestir dans l'exploitation la plus rapide possible de la ressource. Il n'y a aucune incitation à la préserver pour le long terme.

L'hypothèse actuelle est celle du libre accès à la pêche. Beaucoup de recherches ont été effectuées sur les systèmes de rechange, principalement par des Canadiens comme Evelyn Pinkerton, de l'UBC, qui montre que le libre accès est chose rare et qu'il existe en général une certaine forme de gestion communautaire. Celle-ci peut être de facto ou légiférée, mais avec le temps les communautés établissent un système de gestion des ressources afin d'en assurer la durabilité.

Le sénateur Stewart: Dois-je en conclure qu'un système de permis comme celui que nous avons pour la pêche au homard sur la côte Est représente une solution à la tragédie des biens communs?

M. Rennie: Un système de permis ou de QIT est une solution. C'est une façon de limiter par voie législative le nombre de participants à l'effort de pêche.

Le sénateur Stewart: Dans ma région de Nouvelle-Écosse, les QIT suscitent bien des doutes. Cela m'amène à vous interroger sur la nature des pêches en Nouvelle-Zélande avant l'adoption du système de QIT. Dans ma région, les pêcheurs utilisent des

boats. They are catching lobster right now. They catch some groundfish, some scallops and so on. It is the basis for quite a healthy community.

What is feared is that with an individual transferable quota system, for one reason or another — it may be because the quota holder ages or goes into debt — the quotas come to be concentrated in fewer and fewer hands so that the people who now operate their own individual enterprises will become simply the deck hands employed by perhaps six or eight big companies. There are stories in Nova Scotia that some of these company owners require six or seven mansion houses in which to live. That does not make the notion of the individual transferable quota system any more attractive.

What was the situation before the individual transferable quota system was put in place? I am interested in seeing what the impact of this system has been on the lives of the fishers.

Mr. Rennie: It is an area that I am very concerned about, in particular because New Zealand has not done a lot of research on the impact. That is one of the areas for which I am trying to develop a research program at the moment. I have a student working on a comparison with an area for which we have good data from before the implementation.

Before the quota management system came into effect, we had a fishery that did have a lot of new entrants. A lot of people were encouraged into the fishery, particularly with the 200-mile Exclusive Economic Zone being put in place. Suddenly, there was this gold mine out there, and everyone wanted to be involved in fisheries. That was helped a bit by government subsidies for boat building and various other subsidies to assist people to get involved in the fishery.

At the time that the quota management system was brought in, it was in fact a small group of the fishers' representatives who looked at the situation and found that entry should be limited in some way. They bought into the idea of the quota management system and actively worked to have it put into place. They were people who were involved historically in fishing and who wanted to save the fishing industry in the small community. That was one of the driving forces. We have some data on aggregation, but we are looking at the social impacts now for the first time.

A number of fishers involved in the fishery do not necessarily want to be. Being a fisher is a dangerous, hard life. A number of them took the opportunity of quota to sell out of the fishery and move to other occupations on land where they saw more of their families and children. The ITQ system worked for some of these people, enabling them to leave the fishery where they had been trapped, and they stayed in the communities and continued to work there.

However, we are not sure of the overall level of that sort of movement. We are just starting to investigate the number of people who moved from the rural communities into the cities and what they did in the cities. Canada is way ahead of New Zealand in terms of its social research on communities, and fishing communities in particular.

bateaux de 45 pieds. Actuellement ils pêchent le homard. La pêche est bonne cette année. Ils prennent des poissons de fond, des pétoncles et d'autres espèces. La pêche soutient une collectivité florissante.

On craint qu'avec un système de quotas individuels transférables, pour une raison ou pour une autre — parce que le détenteur vieillit ou s'endette — il n'y ait une concentration croissante des quotas et que les entrepreneurs actuels ne deviennent que de simples manoeuvres au service de six ou huit grandes compagnies. On raconte en Nouvelle-Écosse que certains propriétaires de ces compagnies ont besoin de six ou sept villas pour leur usage personnel. Cela ne rend pas l'idée d'un système de QIT très populaire.

Quelle était la situation avant la mise en place des QIT? J'aimerais savoir comment le système a transformé la vie des pêcheurs.

M. Rennie: C'est un sujet qui me préoccupe d'autant plus qu'il n'y a pas eu beaucoup de recherche sur la question en Nouvelle-Zélande. C'est l'un des domaines dans lesquels j'essaie de mettre en place un programme de recherche. J'ai une étudiante qui est en train de faire une comparaison avec une région pour laquelle nous avons de bonnes données datant d'avant la mise en oeuvre du système.

Auparavant, nous avions une pêcherie où il y avait beaucoup de participants. On encourageait beaucoup les gens à se lancer dans la pêche, surtout avec la création de la zone économique exclusive de 200 milles. Tout à coup, on avait découvert une mine d'or, et tout le monde voulait pêcher. Le gouvernement a encouragé ce mouvement en subventionnant la construction de bateaux et divers autres éléments pour permettre aux gens de participer à la pêche.

Le système de gestion par quota a en fait été introduit parce qu'un petit groupe de représentants des pêcheurs ont estimé qu'il fallait limiter le nombre de nouveaux participants. Le système de gestion par quota les a enthousiasmés et ils se sont mis à l'oeuvre. Ils étaient pêcheurs de leur métier et ils voulaient sauver la pêche dans les petites communautés. C'était là une des motivations. Nous avons des données sur la concentration, mais nous commençons maintenant à examiner les conséquences sociales.

Il y a des pêcheurs qui préféreraient faire autre chose. C'est un mode de vie dangereux et dur. Certains ont profité de l'occasion pour vendre leur quota et se tourner vers une nouvelle occupation sur la terre ferme qui leur laisse plus de temps avec leur famille et leurs enfants. Le système des QIT a permis à certaines personnes de quitter le secteur de la pêche, où ils se sentaient prisonniers, et de trouver du travail dans les communautés.

Mais nous ne sommes pas sûrs du résultat global. Nous commençons seulement maintenant à regarder combien de personnes sont parties pour la ville et ce qu'elles y font. Le Canada est très en avance sur la Nouvelle-Zélande dans le domaine de la recherche sociale sur les collectivités en général et celles de pêcheurs en particulier.

There have also been a number of people who have gained or aggregated quota and who have done extremely well in the fishing industry. Some do have fairly large houses and nice lifestyles, and are totally devoted to the fishing industry.

Major fishing companies have come and gone, have bought in and sold out of the fishing industry. They seem to have been there primarily to make a quick dollar, getting the quota when it looked like a boom and then selling out in time to make a reasonably substantial ledger profit on their accounts. They tend to fish fairly intensively, getting the maximum amount they can out of the fishery. There have been cases of companies doing well, showing signs of ever-increasing profit, and then selling out and leaving it to the next person to pick up the state of the fishery.

There has been a mixed reaction. It is dangerous to assume the fishery is homogenous. I would highlight the Chatham Islands. The 1996 Fisheries Act enables the Chatham Islands community trust to have a special status: it is allowed to exceed aggregation limits and it is allowed to be allocated new quota amounts. This is in order to try to establish ownership of the fishery around the Chatham Islands by the islanders, because they were among the first people to sell out and they moved away from the islands to where they could get all the luxuries of living on the mainland. Some people were very concerned about that.

There is a 35-per-cent limit on quota aggregation in New Zealand, which we tend not to talk about. If the Multilateral Agreement on Investments (MAI) had ever gone through, we would probably have got rid of it over time.

Senator Stewart: You list a large number of species. Are there towns which are famous as fish processing centres? I think of Lunenburg in Nova Scotia as a place which is notable for fish processing.

One of the complaints that we used to hear when groundfish were fairly plentiful was that, because of the attempts of the processing companies to be more and more efficient, they tended to build bigger and better plants, but, of course, fewer plants. I am thinking particularly of Canso, which for centuries depended on the fishery. Canso is the place in North America where Europeans first collected taxes based on the fish industry. It has now been left high and dry. The fish which in the old days would have been processed in Canso are now processed elsewhere — that is, if there are fish, because so many of the species have been virtually wiped out.

What is the situation in New Zealand? Do you have the problem that some of the towns which formerly depended on fish processing have been left high and dry by reason of the concentration of the industry?

Mr. Rennie: I do not know. After some inquiries, I have just recently received the current list of processors. We are now in the process of checking back to see what changes happened in the processing industry, but we do not have the data to say definitely one way or the other. I do not expect to have the data until next year.

Senator Stewart: Have you heard this complaint?

D'autres ont obtenu des quotas ou les ont augmentés et ont très bien réussi. Certains ont de grandes maisons, un niveau de vie agréable et ils se consacrent entièrement à la pêche.

De grandes compagnies se sont créées et dissoutes, ont acheté et vendu des quotas. Elles semblent principalement intéressées à spéculer, à acheter des quotas en période d'expansion et à les revendre à temps pour réaliser des bénéfices assez intéressants. Elles tendent à pratiquer une pêche intensive, à tirer le maximum de leurs quotas. Certaines compagnies ont obtenu de bons résultats, des bénéfices croissants, et ont revendu en laissant à l'acheteur le problème de l'état des stocks.

Les réactions sont partagées. Il serait faux de penser que le secteur des pêches est homogène. Je donnerais comme exemple les îles Chatham. La Loi de 1996 accordait au fonds de fiducie communautaire des îles Chatham un statut spécial: il pouvait dépasser les limites imposées pour la concentration et obtenir de nouveaux quotas. On a voulu essayer d'encourager les habitants des îles à devenir propriétaires des quotas, car ils ont été les premiers à vendre et à quitter les îles pour aller profiter de tous les agréments de la vie sur l'île principale. Certains étaient très inquiets de cette situation.

La concentration des quotas est limitée à 35 p. 100, chose qu'on mentionne peu souvent. Si l'Accord multilatéral sur les investissements avait été adopté, nous aurions probablement éliminé progressivement cette limite.

Le sénateur Stewart: Vous donnez une longue liste d'espèces. Avez-vous des localités connues comme centres de conditionnement? Je songe à Lunenburg, en Nouvelle-Écosse, qui est connu comme centre de transformation.

À l'époque où il y avait encore beaucoup de poissons de fond, les gens se plaignaient souvent du fait que les transformateurs, par souci d'accroître sans cesse leur efficacité, construisaient des usines de plus en plus grandes et modernes, mais elles étaient bien sûr de moins en moins nombreuses. Je songe en particulier à Canso qui, pendant des siècles, a dépendu de la pêche. C'est à Canso que les Européens ont levé les premières taxes en Amérique du Nord dans le secteur de la pêche. Il n'en reste plus rien. Le poisson qui autrefois aurait été transformé à Canso est maintenant envoyé ailleurs — quand poisson il y a, car beaucoup d'espèces ont pratiquement disparu.

Quelle est la situation en Nouvelle-Zélande? Avez-vous aussi ce problème où des localités qui vivaient autrefois de la transformation du poisson ont été abandonnées suite à la concentration de l'industrie?

M. Rennie: Je l'ignore. Je viens juste de recevoir une liste à jour des transformateurs. Nous essayons maintenant de voir quels changements sont intervenus dans ce secteur, mais nous n'avons pas de données qui nous permettent de nous prononcer clairement. Je ne m'attends pas à les obtenir avant l'an prochain.

Le sénateur Stewart: Avez-vous déjà entendu cette plainte?

Mr. Rennie: I have not heard it, but that does not mean it does not exist.

There is processing in the Nelson Area, in Auckland, and some in Southland and Bluff, as well. Nelson, Bluff and Auckland have remained major areas in the current system. I have not heard of smaller areas, but it may be just that no one is talking about them.

Senator Jessiman: When ITQs were introduced in 1986, was it clear to everyone that if you were fortunate enough to get one it would be in perpetuity?

Mr. Rennie: Yes.

Senator Jessiman: Was that part of the legislation?

Mr. Rennie: Yes, it was definitely part of it. It resulted in a lot of fishing for quota in the years leading up to it.

Senator Jessiman: Was there any restriction at all in transferability? Could a quota be transferred to anyone in the world?

Mr. Rennie: It was always intended to be totally transferable. That was part of the whole theoretical basis of the ITQ.

Senator Jessiman: Are there more people working in the fishery now than there were prior to the introduction of ITQs 12 years ago? It may not be as a direct result of ITQs, but tell me that first.

Mr. Rennie: There are definitely fewer.

Senator Jessiman: Substantially fewer owners?

Mr. Rennie: There are substantially fewer owners, and I would be confident that there are also fewer people working in the fisheries.

The Chairman: Senator Jessiman asked whether the quotas were transferable to anybody in the world or within New Zealand.

Mr. Rennie: There are some restrictions on overseas ownership.

Senator Jessiman: So they are restricted to New Zealanders. Do corporations own some of these?

Mr. Rennie: Yes.

Senator Jessiman: Do they look behind the corporation to determine whether control of that corporation is inside or outside New Zealand?

Mr. Rennie: I am not sure. I would have to double check on whether quotas are restricted to New Zealanders. It is something I have not considered. There are some limits on foreign ownership, but it is possible.

Senator Jessiman: You stated that there were fewer people working in the fishery than before. Do you attribute that in some way to the ITQs, or to the equipment that has been introduced in the meantime, or to the way that the fish are caught?

Mr. Rennie: I would not know actually. The ITQs definitely had a role in the regulation decreasing the number of commercial fishers in the first place. Then, the aggregation of quota has meant

M. Rennie: Je ne l'ai pas entendue, mais cela ne signifie pas qu'elle n'existe pas.

Il y a des activités de transformation dans la région de Nelson, à Auckland, ainsi que dans le Southland et dans la région de Bluff. Nelson, Bluff et Auckland sont les principaux centres dans le système actuel. Je n'ai pas entendu parler d'autres régions, mais c'est peut-être simplement parce que personne n'en parle.

Le sénateur Jessiman: À l'introduction des QIT en 1986, était-il clair que ceux qui auraient la chance d'en obtenir les auraient à perpétuité?

M. Rennie: Oui.

Le sénateur Jessiman: Cela faisait-il partie de la loi?

M. Rennie: Oui, absolument. Cela a entraîné une très forte activité de pêche dans les années qui ont précédé.

Le sénateur Jessiman: Y avait-il des restrictions quelconques à la transférabilité? Pourrait-on transférer un quota à n'importe qui dans le monde?

M. Rennie: L'intention a toujours été d'avoir des quotas totalement transférables. C'était l'un des principes de base des QIT.

Le sénateur Jessiman: Y a-t-il plus de gens actifs dans les pêches actuellement qu'avant l'introduction des QIT, il y a 12 ans? Ce n'est peut-être pas le résultat direct du nouveau système, mais répondez d'abord à ma question.

M. Rennie: Il y en a certainement moins.

Le sénateur Jessiman: Beaucoup moins de propriétaires?

M. Rennie: Beaucoup moins de propriétaires et je crois pouvoir dire également qu'il y a moins de gens qui travaillent dans le secteur.

Le président: Le sénateur Jessiman a demandé si les quotas pouvaient être transférés partout au monde ou en Nouvelle-Zélande seulement.

M. Rennie: Il y a certaines restrictions sur la propriété étrangère.

Le sénateur Jessiman: Les quotas sont donc réservés aux Néo-zélandais. Certains appartiennent-ils à des sociétés?

M. Rennie: Oui.

Le sénateur Jessiman: Regarde-t-on au-delà pour voir si la société est contrôlée par des intérêts étrangers?

M. Rennie: Je n'en suis pas sûr. Il faudrait que je vérifie pour voir si les quotas sont réservés aux Néo-zélandais. Je n'ai pas pensé à cela. Je sais qu'il y a des limites sur la propriété étrangère mais elle est possible.

Le sénateur Jessiman: Vous avez dit que moins de gens travaillent maintenant dans le secteur des pêches. Pensez-vous que cela soit attribuable en partie aux QIT, ou plutôt à l'équipement introduit depuis, ou à la méthode de pêche?

M. Rennie: Je l'ignore. Les QIT ont certainement eu un rôle dans la réglementation qui a entraîné une réduction du nombre de pêcheurs commerciaux. Ensuite, la concentration des quotas

that people have been able to move out of the fisheries, which has led to increased efficiency within the industry in terms of the number of people involved. This is also linked with the technological improvements which allow fewer people to do the same amount of fishing.

Senator Jessiman: In the 12 years that New Zealand has had ITQs, have there been various changes of government?

Mr. Rennie: We have had significant changes in the government. We had a labour government, which supposedly was left-wing but which introduced what were probably the most far reaching, right-wing reforms that New Zealand has had. They came in in 1984 when I was here in Canada. They surprised everyone by winning a second term and continuing their reforms, although they slowed down toward the end.

Senator Jessiman: Did they introduce the ITQs?

Mr. Rennie: Yes.

Senator Jessiman: Then the government changed?

Mr. Rennie: Yes. The original right-wing government continued on with the reforms initiated by the labour government. They actually negotiated the settlement of the treaty with the Maori.

Senator Jessiman: New Zealand has been using ITQs for 12 years. It is not all we think it should be. Is there some movement in New Zealand to change the system?

Mr. Rennie: No, I do not think so. My gut feeling is that ITQs have not been a bad thing, but they have not delivered all we expected from them. The major issue was the impact on the Maori. The Maori reached a settlement with the government and are now major players in the government fishery. They own the largest fishing company in New Zealand. As a right, they get 20 per cent of any new species brought onto the quota system. They get 10 per cent of any existing fishery on the quota system, and they are allowed to purchase as many more as they want. So the Maori in particular have come back into the fishery in a major way as a result.

Senator Jessiman: When fishers initially received their ITQs from the government back in 1986 or after, did they pay for them?

Mr. Rennie: There are two categories. For fishers who had been fishing in the fishery, the initial allocation of quota was based on catch history. The people fishing for quota realized this was coming. They suddenly increased their involvement in the fishery in a big way in order to get as much as possible.

Senator Jessiman: They got it for a nominal fee, did they?

Mr. Rennie: I would not want to say whether they had to pay much at all. The government reserved a large chunk of the total allowable catch for itself and sold some of it to fishers who wanted to buy more quota.

Senator Jessiman: The government owns land, they bank it and then they sell it, but they sell it at the market price. Does the government sell quota at the market price?

permis à certains de se retirer des pêches, ce qui a augmenté le niveau d'efficacité de l'industrie, en ce qui concerne le nombre de participants. Il y a aussi un rapport avec les améliorations technologiques grâce auxquelles le même effort demande moins de gens.

Le sénateur Jessiman: Y a-t-il eu des changements de gouvernement en Nouvelle-Zélande dans les 12 ans d'existence des QIT?

M. Rennie: Il y a eu des changements considérables. Nous avons un gouvernement travailliste, supposément de gauche, mais qui a introduit les réformes les plus marquées et les plus à droite que la Nouvelle-Zélande ait jamais connues. Ce gouvernement est arrivé au pouvoir en 1984, alors que j'étais au Canada. Il a surpris tout le monde en se faisant réélire pour un deuxième mandat et en poursuivant les réformes, bien qu'à un rythme ralenti vers la fin.

Le sénateur Jessiman: A-t-il introduit les QIT?

M. Rennie: Oui.

Le sénateur Jessiman: Puis le gouvernement a changé?

M. Rennie: Oui. Le gouvernement de droite a continué les réformes qu'avait entreprises l'administration travailliste. C'est lui qui a négocié le règlement du traité avec les Maoris.

Le sénateur Jessiman: Les QIT sont en place en Nouvelle-Zélande depuis 12 ans. Ils n'ont pas répondu aux attentes. Y a-t-il un mouvement en vue de remplacer le système?

M. Rennie: Non, je ne le pense pas. Mon sentiment est que le système n'est pas mauvais, mais il n'a pas répondu à toutes les attentes. Le principal problème est celui de l'incidence sur les Maoris. Ils sont parvenus à une entente avec le gouvernement et ils jouent maintenant un rôle important dans le secteur des pêches. Ils sont propriétaires de la plus grande entreprise de pêche en Nouvelle-Zélande. Ils ont droit à 20 p. 100 des quotas pour toutes les nouvelles espèces introduites dans le système. Ils ont 10 p. 100 des pêcheries existantes dans le système et peuvent acheter autant de quotas qu'ils souhaitent. Les Maoris sont donc revenus en force dans la pêche.

Le sénateur Jessiman: Quand les pêcheurs ont reçu leurs QIT du gouvernement en 1986 ou par la suite, les ont-ils payés?

M. Rennie: Il y a deux catégories. Pour ceux qui étaient déjà actifs, les quotas étaient calculés en fonction des prises antérieures. Les gens s'y attendaient. Ils ont tout à coup considérablement augmenté leur effort de pêche pour obtenir le plus gros quota possible.

Le sénateur Jessiman: Ils l'ont obtenu à un prix symbolique, n'est-ce pas?

M. Rennie: Je ne peux pas dire s'ils ont payé très cher. Le gouvernement s'est réservé une part importante de la prise totale admissible et l'a revendue aux pêcheurs qui voulaient augmenter leurs quotas.

Le sénateur Jessiman: Le gouvernement est propriétaire terrien, et il vend parfois ses terres, mais au prix du marché. Est-ce qu'il vend les quotas au prix du marché?

Mr. Rennie: There is a bit of a debate as to whether or not it was a market price. They made a reasonable amount of money from it — many millions of dollars.

Senator Jessiman: Do they pay an annual fee?

Mr. Rennie: Fishers used to pay a resource rental. Despite strong argument in its favour, the resource rental was done away with in the early 1990s as part of the trade-off for getting fishers to take on full cost recovery. The resource rental they were paying did not come near to covering the full cost of administering the quota management system. The cost recovery would have amounted to more money than the resource rental and would have brought them closer to covering the cost of operating the fishery. Therefore, the government was prepared to accept doing away the resource rental.

Senator Meighen: The TAC is established by the minister, is it not, for each species? What has been the general feeling in New Zealand regarding the accuracy of those figures? Is it as enthusiastic as in Canada?

Mr. Rennie: None of the fisheries in New Zealand have yet done what some of the Canadian cod fisheries have done.

In my view, the Ministry of Agriculture and Fisheries tried very hard to be rigorous in their assessment of fisheries and to be reasonably independent of influence until they brought in the cost-recovery system. Then they became more influenced by the research priorities of the industry. The process they set up was not statutory but it did enable anyone who wanted to participate in the setting of the TACCs to be involved. That openness adopted by the Ministry was fundamentally helpful in ensuring that some of those things went ahead.

There were major problems with the setting of the TAC. A parliamentary commission on the environment did a report on the setting of the TAC for orange roughy, and we got it very badly wrong for that fishery. There has been concern from the general public about the levels of the TAC. There is a problem, though, because of increasing pressure from the recreational fishery. Around the Auckland region, the recreational snapper fishery takes up a about a third of the total TAC for that area.

Recreational fishers have not had to buy a quota, but the more fish they take from the total allowable catch, the more the commercial fishery must be reduced. They are slowly whittling away at the property right that the commercial fishers have bought in that area. There is a real conflict there. The community in New Zealand is generally concerned about the TAC setting for the snapper fishery, but every attempt that the Minister has made to reduce it on scientific grounds has been challenged in the courts. He has yet to be able to reduce the snapper TACC because of court challenges. There is a lot of competition for snapper.

There has definitely been community concern about the setting of TACCs for some of the major species, including orange roughy, snapper and a number of others. However, people are more concerned about the level of by-catch of yellow-eyed penguins, albatrosses and hooker sea lions. The squid fishery and the hooker sea lion are two cases in particular. If a number of sea lions are

M. Rennie: Il y a beaucoup de discussions là-dessus pour savoir si les quotas ont été vendus au prix du marché ou non. Le gouvernement en a tiré une somme raisonnable, bien des millions de dollars.

Le sénateur Jessiman: Y a-t-il des droits annuels?

M. Rennie: Les pêcheurs payaient autrefois un loyer sur les ressources. Malgré tous les bons arguments en faveur du système, il a été abandonné au début des années 90 en échange de la prise en charge totale des coûts par les pêcheurs. Le loyer qu'ils payaient sur les ressources était loin de couvrir le coût de l'administration du système de gestion par quota. Le recouvrement des coûts représentait plus d'argent que le loyer sur les ressources et nous rapprochait davantage du coût d'exploitation de la pêche. Par conséquent, le gouvernement était prêt à renoncer au loyer sur les ressources.

Le sénateur Meighen: C'est bien le ministère, n'est-ce pas, qui fixe les TPA pour chaque espèce? Quelle est l'impression générale quant à l'exactitude de ces chiffres? Est-elle aussi enthousiaste qu'au Canada?

M. Rennie: Aucune des espèces en Nouvelle-Zélande n'en est encore au point qu'a atteint la morue au Canada.

Selon moi, le ministère de l'Agriculture et des Pêches s'est vraiment efforcé de faire une évaluation rigoureuse de l'état des pêches et de rester raisonnablement indépendant de toute influence, jusqu'à l'introduction du recouvrement des coûts. Il s'est alors davantage laissé influencer par les priorités de l'industrie en matière de recherche. La procédure mise en place n'était pas légiférée, mais elle permettait à quiconque le souhaitait de participer à l'établissement des TPCA. C'est grâce à cette ouverture de la part du ministère que certaines choses ont pu se faire.

L'établissement des TPA présentait plusieurs problèmes importants. Une commission parlementaire sur l'environnement a produit un rapport sur l'établissement des TPA pour l'hoplostète orange; on s'est énormément trompé sur cette pêcherie. Le public était inquiet quant au niveau des TPA. Mais il y a aussi un problème en raison de la pression croissante de la pêche récréative. Dans la région d'Auckland, la pêche récréative représente environ un tiers du TPA pour le vivaneau.

Les pêcheurs récréatifs n'ont pas besoin d'acheter un quota, mais plus ils prennent de poissons, plus il faut réduire la part attribuée à la pêche commerciale. Ils épuisent petit à petit le droit de propriété qu'ont acheté les pêcheurs commerciaux dans la région. Il y a donc un conflit. La collectivité est généralement inquiète du TPA fixé pour le vivaneau, mais chaque fois que le ministre a essayé de le réduire en invoquant des arguments scientifiques, sa décision était contestée devant les tribunaux. Il a jusqu'ici été incapable de réduire le TPCA pour le vivaneau, à cause de ces contestations. Le vivaneau est très recherché.

La collectivité est certainement inquiète quant à l'établissement des TPCA pour certaines espèces importantes, y compris l'hoplostète, le vivaneau et quelques autres. Mais les gens sont surtout très préoccupés par les prises accidentelles de pingouins aux yeux jaunes, d'albatros et de lions de mer. Le calmar et les lions de mer sont deux cas particuliers. Dès qu'il y a un certain

caught, the fishery must be closed immediately. The hooker sea lions are in trouble because of the impact of by-catch on their breeding. That has been of more concern to the public than the TAC levels. The environmental groups focus on the TACs.

Senator Meighen: Everywhere in the world there is, traditionally, a conflict between the recreational and commercial fisheries, and maybe increasingly so with the increasing popularity of recreational fishing. In your view, does the ITQ system have any effect on that problem? Does it exacerbate it or reduce it?

Mr. Rennie: I have not looked enough at other countries to see if it has an effect.

Senator Meighen: Does it have an effect in New Zealand?

Mr. Rennie: The conflict would still be there regardless of the ITQ system. What ITQs do, though, is give the commercial fishers a property right for which they pay and which they see being infringed upon by the recreational fishers. The recreational fishers see their right to catch a feed from the sea as being almost a birthright.

Our own fisheries review team looked at the possibility of a recreational quota, and they almost got lynched. They had 400 people to 500 people showing up at meetings. They were nasty, and the review team backed off very quickly. Every now and then it comes up again. Just before I left New Zealand, the major commercial interest said that the recreational fishery needed to be put on a quota system and have everyone licensed. How could that ever be enforced? It would be really tricky. As much as anything, it is a battle over the nature of rights. That is what the ITQ has done. It has shifted the ground of where the battle is fought.

Senator Meighen: How was the ITQ system introduced in New Zealand? Was it a matter of today there are no ITQs; tomorrow there are ITQs everywhere? Or was the introduction of ITQs a gradual process?

Mr. Rennie: It was done like this: "As of such and such a date, we will be moving to the ITQ system, and the backdrop will be such and such a period. The catch history will be built in." For a large number of species, the process was delayed considerably by the Maori litigation in the courts.

Senator Meighen: In your view, was there any particular type of fishery in New Zealand that lent itself better to ITQs than another?

Mr. Rennie: The offshore fisheries definitely lend themselves to ITQ systems, partly because there are fewer people involved in the offshore fishery. We say the ITQ system came in in 1986. That was across the board. They tried it in the deep-water fishery for three years before that with a number of companies who held rights to fish in one of the deep-water fisheries. I believe it was strange roughly. My gut feeling is it is still strong in deep water. I have not thought through all of the ramifications of the inshore fishery in that area.

Senator Meighen: Offshore, the system seems to be working particularly well?

nombre de prises de calmar, la pêche doit fermer immédiatement. Les lions de mer sont en difficulté à cause de l'incidence des prises accidentelles sur leur reproduction. Cela préoccupe bien plus le public que les niveaux de TPA. Ce sont les environnementalistes qui s'intéressent aux TPA.

Le sénateur Meighen: Dans le monde entier il y a traditionnellement conflit entre les pêcheurs récréatifs et commerciaux, conflit qui s'accroît probablement avec la popularité croissante de la pêche récréative. À votre avis, le système des QIT a-t-il une incidence là-dessus? Vient-il exacerber ou atténuer le problème?

M. Rennie: Je n'ai pas suffisamment examiné la situation dans d'autres pays pour savoir si cela a eu un effet.

Le sénateur Meighen: Y a-t-il un effet en Nouvelle-Zélande?

M. Rennie: Le conflit demeure, même avec les QIT. Mais le système donne aux pêcheurs commerciaux un titre de propriété qu'ils ont payé et sur lequel empiètent, à leurs yeux, les pêcheurs récréatifs. Ceux-ci considèrent le droit de pêcher leur repas comme un droit naturel.

Notre propre équipe d'examen des pêches a envisagé la possibilité d'un quota pour la pêche récréative, et ses membres se sont presque fait lyncher. À chacune des réunions venaient 400 à 500 personnes très agressives et les membres de l'équipe ont très vite cédé. La question resurgit à l'occasion. Juste avant mon départ de Nouvelle-Zélande, la plus grande entreprise commerciale affirmait qu'il fallait imposer un quota à la pêche récréative et que tout le monde devrait obtenir un permis. Un tel système serait-il applicable? Ce serait difficile. C'est avant tout un conflit sur la nature du droit. C'est ce qu'a provoqué le QIT. Il a transposé le conflit sur un autre terrain.

Le sénateur Meighen: Comment le système a-t-il été introduit en Nouvelle-Zélande? Cela s'est-il fait soudainement: aujourd'hui il n'y a pas de QIT, demain ils sont partout? Ou a-t-on procédé graduellement?

M. Rennie: Cela s'est passé comme ceci: «À partir de telle date, nous adopterons un système de QIT, et nous prendrons pour point de référence telle période. Nous tiendrons compte des efforts antérieurs.» Pour beaucoup d'espèces, la mise en oeuvre a été considérablement ralentie à cause des contestations des Maoris.

Le sénateur Meighen: Selon vous, certains types de pêche se sont-ils mieux prêtés que d'autres au système des QIT en Nouvelle-Zélande?

M. Rennie: La pêche hauturière s'y prête très certainement, notamment parce qu'elle concerne moins de participants. Nous disons que le système est entré en vigueur en 1986. C'est juste pour l'application générale. Mais il avait déjà été mis à l'essai trois ans plus tôt avec un certain nombre d'entreprises qui détenaient des droits de pêche hauturière. Je crois qu'il s'agissait de la pêche à l'hoplostète. Je pense qu'il est encore très important dans la pêche hauturière. Je n'ai pas réfléchi à toutes les ramifications que cela peut avoir pour la pêche côtière.

Le sénateur Meighen: Le système semble-t-il particulièrement bien fonctionner dans le secteur hauturier?

Mr. Rennie: As a means of distributing rights to the fishery, it seems to work very well.

The Chairman: One of our members, Senator Jessiman, will be celebrating a birthday tomorrow, June 5. Although we would like to offer him our best wishes, we must go further because this birthday also means that he must retire from the Senate.

Senator Jessiman has been with the fisheries committee now since 1994. Since that time, he has applied the skills he refined with the study and practice of law to the study of the fisheries here in Canada. The committee has benefited very greatly from your contribution and you will be very much missed.

The committee is fortunate to have members from the East Coast, the West Coast and the Northwest Territories. Senator Jessiman is a member from the heart of Canada, the Canadian inland. Senator Jessiman came to this committee with an open mind, but also a very inquisitive mind. We will miss you very much, Duncan, and what you have contributed to the committee, and we will be less because of your leaving.

Senator Jessiman, on behalf of the members of the committee, allow me to present to you a small token of appreciation for your contribution to the work of the committee. We wish you well in your retirement and we hope that your interest in the fisheries, now that it has been kindled, will continue many more years into the future. Please accept this as a small token of our appreciation for the work you have done over the years.

Let me read to you what the inscription says. It is in both official languages, of course. "Senate of Canada, presented to the Honourable Duncan J. Jessiman, Q.C., on the occasion of his retirement from the Senate in recognition of his valuable contribution to the work of the Standing Senate Committee on Fisheries, Ottawa, June 5, 1998".

Senator Jessiman: Thank you very much. The reason I was so inquisitive is I started from scratch. I knew very little about fisheries.

The Chairman: Senator, please get it on the record.

Senator Jessiman: I come from Winnipeg. When I started this committee, the only thing I knew about fishing was the little bit I had done in some of the Manitoba lakes where we catch perch and pickerel, what Americans call walleye. I have done a little offshore fishing in Florida, but knew very little about this. I have learned a great deal and I have enjoyed it very much. Thank you very much.

The Chairman: I hope you do not forget us when you are back in Winnipeg practising law and doing real fishing.

Senator Stewart: I look at the large number of species on your list. With individual transferable quotas for each species, there must be a serious problem of by-catch. How is that dealt with? What, if any, effect has the introduction of the individual transferable quota system had on what we call high-grading?

M. Rennie: Il semble très bien fonctionner comme système de distribution des droits de pêche.

Le président: L'un de nos membres, le sénateur Jessiman, fête son anniversaire demain, le 5 juin. Bien que nous souhaitions lui présenter nos vœux, nous devons aussi constater que cet anniversaire l'oblige à prendre sa retraite.

Le sénateur Jessiman est membre du comité des pêches depuis 1994. Depuis, il applique les compétences qu'il a aiguisées par l'étude et la pratique du droit à l'étude des pêches au Canada. Le comité a beaucoup profité de votre contribution et vous nous manquez beaucoup.

Notre comité a la chance de compter des membres de la côte Est, de la côte Ouest et des Territoires du Nord-Ouest. Le sénateur Jessiman vient du centre du Canada, de l'intérieur du pays. Il est venu à nous l'esprit ouvert, mais curieux. Vous nous manquerez énormément, Duncan, votre contribution nous manquera et notre comité sera diminué par votre absence.

Sénateur Jessiman, au nom de tous les membres du comité, permettez-moi de vous remettre un petit symbole de notre appréciation pour votre travail avec nous. Nos meilleurs vœux vous accompagnent dans votre retraite et nous espérons que vous maintiendrez pendant de nombreuses années votre intérêt pour les pêches, maintenant que vous l'avez découvert. Veuillez accepter ce petit symbole de notre appréciation pour votre travail au cours des années.

Permettez-moi de vous lire l'inscription, qui a été faite dans les deux langues officielles, bien entendu: «Présenté par le Sénat du Canada à l'honorable Duncan J. Jessiman, c.r., à l'occasion de sa retraite du Sénat et en reconnaissance de son importante contribution aux travaux du comité sénatorial permanent des pêches. Ottawa, le 5 juin 1998.»

Le sénateur Jessiman: Merci beaucoup. Si j'ai été si curieux, c'est que j'avais tout à apprendre. Je savais très peu de choses sur les pêches.

Le président: Sénateur, racontez-nous vos débuts.

Le sénateur Jessiman: Je viens de Winnipeg. Quand je suis arrivé à ce comité, je ne connaissais de la pêche que le peu que j'avais pratiqué dans les lacs du Manitoba où l'on pêche la perche et le doré. J'ai fait un peu de pêche en haute mer en Floride, mais je ne connaissais pas grand-chose. J'ai énormément appris et j'y ai pris beaucoup de plaisir. Je vous remercie.

Le président: J'espère que vous ne nous oublierez pas lorsque vous retournerez à Winnipeg pratiquer le droit et la pêche.

Le sénateur Stewart: Je regarde un grand nombre d'espèces que vous donnez sur votre liste. Comme les quotas individuels transférables sont accordés pour chaque espèce, il doit y avoir un sérieux problème de prises accidentelles. Comme réglez-vous ce problème-là? L'introduction du système des quotas individuels transférables a-t-il eu un effet sur ce que nous appelons l'écrémage?

Mr. Rennie: High-grading remains a problem that we have not resolved. We have no way of measuring it, but the people studying the fisheries are fairly confident that high-grading occurs. The fishing industry accepts that there is high-grading. The ITQ system is not designed to deal with that and it cannot deal with it.

The by-catch remains an issue. All sorts of modifications and balancing systems have been experimented with, including fishing against another's quota, to try to ensure that people had quota to cover the by-catch as well. That became very complicated and, indeed, the administration of the quota management system became very heavy work for the computer systems.

In the 1990s, they moved to separate the quota from the annual catch entitlement in the hope of simplifying the system. Ministry officials are finding that the ACE system is not helping to resolve some of the computer problems as well as they might have hoped.

If fishers catch a by-catch of another species, they must find someone else's quota against which to land it. They cannot discard it, although undoubtedly that happens. It seems that most of the fishing industry is reasonably responsible in trying to land the by-catch against someone else's quota. Occasionally it is landed against Crown quota.

Senator Cook: I read that where there is a Maori or a recreational fishery, an amount is set aside. Would you share with us how that is done?

Mr. Rennie: It is done largely by guesswork. The TAC is set largely on the basis of the commercial catch, which has been problematic in areas where there has been a significant recreational fishery or a Maori customary fishery. They take the total allowable commercial catch and the results from the data on the returns of the commercial fishery and use that as a basis for assessing the state of the stock and estimating what the maximum sustainable yield of the fish stock might be. Then they make an allowance in theory for the recreational or the Maori catch.

The Maori catch has traditionally been so small for the major species that they have not warranted setting aside any amount at all for them. However, they recognize that the recreational catch recently has become a major issue. Every time they try to reduce the commercial catch to leave a bigger gap for the recreational catch between the TACC and the TAC, the industry objects and they end up in court.

The legislation has given priority to Maori and recreational and scientific fishing. That means that when they do go to court, there is a clear priority ranking in the court case. So, if people can produce strong evidence that the Maori catch is being affected by the commercial catch, then the Maori have a strong case to argue, or the recreational fisheries have a strong case to argue. How will this affect the rights and law, rather than the actual allocation? They are desperately trying to get a better hand on the recreational fisheries.

Senator Cook: So it is done arbitrarily?

Mr. Rennie: Very much so, with the exception of the snapper fishery. They feel that about a third of the fishery is being caught by recreational fishers.

M. Rennie: Nous n'avons pas réglé le problème de l'écrémage. Nous n'avons aucun moyen de le mesurer, mais les gens qui étudient la situation sont convaincus qu'il se pratique. L'industrie le reconnaît. Le système des QIT n'est pas conçu pour régler le problème, et il en est incapable.

Les prises accidentelles demeurent un problème. On a essayé toutes sortes de modifications et d'aménagement, y compris la pêche sur un autre quota, pour s'assurer que le quota couvre aussi les prises accidentelles. Le système est devenu extrêmement compliqué et son administration posait des problèmes aux systèmes informatiques.

Dans les années 90, dans l'espoir de simplifier le système, on est passé des droits de prises annuelles aux quotas séparés. Le ministère constate que les DPA ne sont pas aussi efficaces pour régler les problèmes informatiques qu'on l'avait espéré.

Si les pêcheurs prennent accidentellement d'autres espèces, ils doivent les débarquer sur le quota d'un autre pêcheur. Ils ne peuvent pas les rejeter, même si cela se produit certainement. La plupart sont assez responsables et essaient de débarquer les prises accidentelles sur le quota d'un autre pêcheur. À l'occasion, elles sont débarquées sur le quota de l'État.

Le sénateur Cook: J'ai lu qu'un certain montant était mis de côté pour la pêche récréative et pour la pêche des Maoris. Pouvez-vous nous expliquer comment cela se passe?

M. Rennie: C'est une méthode très approximative. Le TPA est établi essentiellement en fonction des prises commerciales, ce qui est problématique dans les régions où il y a une importante activité de pêche récréative ou de pêche traditionnelle par les Maoris. On prend le total de la prise commerciale admissible ainsi que les données sur le rendement de la pêche commerciale; à partir de là, on évalue l'état des stocks et l'on estime le rendement équilibré maximum pour un stock donné. On calcule ensuite une part théorique pour la pêche traditionnelle et la pêche récréative.

Les prises des Maoris pour les grandes espèces sont si minimes qu'elles ne méritent pas une allocation spéciale. Mais l'on reconnaît que la pêche récréative devient un problème. Chaque fois que l'on essaie de réduire la pêche commerciale pour laisser une plus grande marge à la pêche récréative entre le TPCA et le TPA, l'industrie proteste et l'affaire finit devant les tribunaux.

La loi donne priorité aux Maoris, à la pêche scientifique et à la pêche récréative. Il y a donc un ordre de priorité bien établi pour les tribunaux. Par conséquent, si l'on peut démontrer que la pêche par les Maoris souffre des prises commerciales, les Maoris ou les pêcheurs récréatifs ont de bons arguments. Quel effet cela aura-t-il sur les droits et la loi, plutôt que sur les allocations réelles? On essaie désespérément de mieux saisir la pêche récréative.

Le sénateur Cook: C'est donc arbitraire?

M. Rennie: Tout à fait, sauf pour le vivaneau. On estime qu'environ un tiers des prises sont attribuables aux pêcheurs sportifs.

The Chairman: You indicated that you will be trying to determine the impact of the privatization on New Zealand. That will be extremely difficult. Will it be possible actually to measure the impact or success, other than by actually looking at communities and seeing whether they have died off or survived?

Mr. Rennie: That is where we are headed. We have some fairly good data for some regions, especially Northland and Stewart Island. Stewart Island had a couple of anthropologists who did some research before the ITQ system. One of the things I noticed was that bringing the licensing system in alone resulted in some community sense of isolation from the decision-making.

The fisheries do not figure prominently enough in consciousness of New Zealanders that students and academics come through wanting to do research. I struggle to think of another academic who is looking seriously at the social impacts of the ITQ system. There have been a couple of papers written by a good friend at Dunedin, but he has not really got into it in any depth.

I am working at the moment to try to bring through a group of students who actually understand the ITQ system at the undergraduate level so that they can be involved in graduate-level research. I am also looking at linking up with a couple of established research organizations in order to put in a significant research bid to get the funding to do detailed research.

One of the problems we have is that, with the general cost-recovery systems put in place in New Zealand, getting raw data from Statistics New Zealand is extremely costly. We do not have the funds to pull that together. There is no one who wants to develop that sort of data, so it is a little bit tricky getting that starting-point data. I try to develop a little more data base each summer.

The point of the paper I am giving at the Canadian Association of Geographers Conference is that trying to come up with fishery-dependent regions, which is the first level of data we managed to get, is not really feasible in New Zealand.

My student is in Northland looking at what happened to two communities which were clearly fishery-dependent before the quota management system came into effect. She will do in-depth interviews with some of the people in the community to explore why people left, where they went and what actually happened in the community. That is the direction I would like to get a lot more researchers in New Zealand heading.

At the moment it is not done. Graduate-level people are just starting to grasp what the quota management system is. They finally have a grip on it halfway through their research, and they wrap up a fairly quick case study which necessarily does not go into any depth.

The Chairman: If it makes you feel any better, my understanding is that it has not been done in Canada, either. Since you are much further along the road to privatization of the fisheries, if we continue the same trend in Canada, we can look forward to what has happened in New Zealand. Given that you are one of the very few people looking at the impact of privatization,

Le président: Vous avez indiqué que vous allez essayer de calculer les effets de la privatisation en Nouvelle-Zélande. Ce sera extrêmement difficile. Pourrez-vous réellement mesurer l'incidence ou le succès de la privatisation, autrement qu'en déterminant si les collectivités ont survécu ou non.

M. Rennie: C'est ce que nous allons faire. Nous avons d'assez bonnes données dans certaines régions, surtout le Northland et Stewart Island. Des anthropologistes y avaient effectué des recherches avant l'entrée en vigueur du système des QIT. Ce que j'ai remarqué, c'est que l'introduction des systèmes des permis a en elle-même donné à la collectivité le sentiment d'être exclue du processus décisionnel.

La pêche n'occupe une place suffisamment importante dans la conscience néo-zélandaise pour intéresser les universitaires à faire des recherches. Je n'arrive pas à penser à un autre universitaire qui examine sérieusement les incidences sociales du système des QIT. Un de mes amis à Dunedin a rédigé quelques études, mais sans approfondir.

J'essaie actuellement de former un groupe d'étudiants du premier cycle afin qu'ils comprennent suffisamment le système pour entreprendre des recherches au deuxième cycle. J'examine également la possibilité de préparer une proposition de recherche en collaboration avec des organisations reconnues afin d'obtenir le financement nécessaire à un projet détaillé.

Un de nos problèmes vient du fait qu'avec le système de recouvrement général des coûts il est extrêmement coûteux d'obtenir des données brutes de notre organisme de statistique. Nous n'avons pas les fonds nécessaires. Personne n'est intéressé à produire ce type de données et il est donc difficile d'obtenir les données de départ. J'essaie d'enrichir ma base de données chaque été.

Dans ma communication à la conférence de l'Association canadienne des géographes je conclus qu'il n'est pas réellement possible en Nouvelle-Zélande de définir les régions tributaires de la pêche, qui est le premier niveau de données que nous ayons pu obtenir.

L'étudiante qui travaille pour moi dans le Northland examine ce qui s'est passé dans deux communautés qui étaient nettement tributaires de la pêche avant l'introduction du système. Elle va interroger les gens de la communauté pour savoir pourquoi les gens sont partis, où ils sont allés et ce qui est arrivé à la communauté. J'aimerais que l'on fasse beaucoup plus de recherches en ce sens en Nouvelle-Zélande.

Mais ce n'est pas le cas actuellement. Les étudiants commencent à peine à comprendre au deuxième cycle comment fonctionne le système. Ils le maîtrisent enfin lorsque leur recherche est à moitié terminée et ils préparent une étude de cas superficielle, par la force des choses.

Le président: Si cela peut vous consoler, je crois savoir que cela n'a pas été fait au Canada non plus. Comme vous êtes beaucoup plus avancés que nous sur la voie de la privatisation des pêches, si nous continuons dans la même voie au Canada, nous pouvons nous attendre à reproduire les mêmes effets. Puisque vous êtes l'un des seuls à examiner l'impact de la privatisation,

we will be looking forward to your continued research on this. We have a stake in it in Canada. We will be able to find out where we are headed through your research and we will be following it closely.

I would like for the committee to continue the contact we have had over the past year. Thank you very much for appearing this morning.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, June 11, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:30 a.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gerald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I call the meeting to order. Professor Lane, our witness, is the Vice-Dean and Associate Dean of Research of the Faculty of Administration at the University of Ottawa. Among his professional activities, Dr. Lane is a member and peer reviewer of the Department of Fisheries and Oceans Pelagic Subcommittee, and has served as chairman of the Study Group on the Performance of Individual Transferable Quota Systems of the International Council for the Exploration of the Sea, ICES. He has recently co-authored, with Professor Grafton, who appeared before this committee in March 1997, an article to appear in *Canadian Public Policy* entitled "Canadian Fisheries Policy: Challenges and Choices".

Professor Lane, welcome. Please proceed.

Professor Daniel E. Lane, Faculty of Administration, University of Ottawa: The current discussion on issues related to privatization in quota licensing in Canada's fisheries presents a daunting task to the Senate committee. The review, assessment and determination of the advantages and disadvantages of quota licensing will, in the end, be answerable only in very specific context. The importance of this issue, however, lies in the characteristic of quota as property. Property rights engender responsibility in the owner. In turn, responsibility evokes increased involvement and participation by owners in the decisions that affect the property health.

To stimulate responsibility within the Canadian fisheries system is the greatest challenge that we have. To do so means that our paternalistic approach to the management of our fisheries must change. This requires radical adjustment in the institutional arrangements and the legislative decision-making power of DFO and its minister. The single most important benefit of privatization and quotas of any kind in fisheries is the responsibility that it internalizes in the owner and what is owned.

nous espérons que vous continuerez vos recherches. Cela intéresse le Canada. Vous serez en mesure de nous indiquer ce que nous réserve l'avenir, et nous suivrons de près vos recherches.

Je souhaite maintenir le contact que nous avons eu au cours de la dernière année. Merci beaucoup d'être venu ce matin.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 11 juin 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 8 h 30 pour étudier les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada.

Le sénateur Gerald J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Je déclare la séance ouverte. Le professeur Lane, notre témoin, est vice-doyen et doyen associé de recherche à la faculté de l'administration de l'Université d'Ottawa. Au chapitre des activités professionnelles, M. Lane est membre du Sous-comité des poissons pélagiques du ministère des Pêches et des Océans, où il procède de plus à l'examen de projets soumis par des pairs, il a présidé le groupe d'études du rendement des régimes de quotas individuels transférables du Conseil international pour l'exploration de la mer. Récemment, il a rédigé, en collaboration avec le professeur Grafton, qui a comparu devant le comité en mars 1997, un article qui paraîtra dans la revue *Analyse de Politiques* sous le titre de «Canadian Fisheries Policy: Challenges and Choices».

Professeur Lane, soyez le bienvenu. La parole est à vous.

M. Daniel E. Lane, professeur, faculté de l'administration, Université d'Ottawa: Le débat actuel sur les questions liées à la privatisation et à l'octroi de permis à quotas dans l'industrie des pêches au Canada représente un défi titanesque pour le comité du Sénat. En dernière analyse, l'examen, l'évaluation et la détermination des avantages et des inconvénients de la délivrance de permis à quotas ne déboucheront sur une solution que dans un contexte très précis. L'importance de cet enjeu tient toutefois à la caractéristique des quotas en tant que forme de propriété. Les droits de propriété ont pour effet de responsabiliser le propriétaire. En contrepartie, la responsabilité laisse entendre que les propriétaires participent davantage aux décisions concernant l'état de leur propriété.

Stimuler la responsabilité à l'endroit du régime canadien des pêches constitue le principal défi que nous ayons à relever. Il s'ensuit que nous devons modifier notre approche paternaliste de la gestion de nos pêches. Nous devons procéder à une transformation radicale des ententes institutionnelles et du pouvoir décisionnel que la loi confère au MPO et à son ministre. L'avantage unique le plus important de la privatisation et des quotas dans tous genres de pêche tient à la responsabilité qu'intègrent le propriétaire et l'objet possédé.

This simple fact will compel change in the way we operate our management structures and will lead to further changes from the bottom up — changes that would not be expected to occur otherwise. In summary, my position then is not privatization and quotas for their own sake but a variety of property rights systems for the larger change they will invoke in moving us from this outdated, confrontational and concentrated regulatory regime to a more distributed, participatory and integrated management system.

The committee's 1993 report on the Atlantic commercial inshore fishery noted the inshore sector's lack of access to the fisheries management decision-making process and called for further investigation into the overall management of the ground fishery. The report also noted the need to foster better communication and to encourage the participation of fishermen in resource assessment and decision-making.

Similarly, in your 1995 report, "The Atlantic Groundfish Fishery: Its Future", the committee repeated its recommendation "to develop ways to communicate policy", to "promote participation by fishermen" and to have "fishermen play a greater role in decision making through a genuine and effective comanagement and partnership with government". It also recommended that the fishery "should be delegated more power to regulate itself".

The committee's current study and objectives to review the literature, identify theoretical advantages and drawbacks, assess the social, economic and biological effects, determine suitability and present the possible benefits or disadvantages of quotas provide yet another forum for the continued discussion on the water problems and issues in the Atlantic fisheries.

Literature on quota licensing is expanding. For example, the work of the Fisheries Committee of the OECD and the 1997 publication "Towards Sustainable Fisheries" is one example. ICES' two separate year-long studies on the management performance of ITQ systems, which I was fortunate to have chaired, is another example. Both these studies treat the Senate committee's objectives in a broader international context, while including Canadian fisheries in the Atlantic and Pacific as key case studies.

The committee has heard from many key international and national figures — managers, academics, scientists, economists, fishermen, and community representatives — throughout its deliberations since February 1997. Much of this testimony has been anecdotal, with reports on specific fisheries or more specific cases and instances used as evidence from positions taken.

Ce simple fait nous obligera à transformer la façon dont nous exploitons nos structures de gestion, en plus de se traduire par des changements qui s'effectueront selon un axe ascendant — changements auxquels on ne s'attendrait pas autrement. Bref, je préconise non pas la privatisation et les quotas pour eux-mêmes, mais bien plutôt une diversité de régimes de droits de propriété en raison de la transformation majeure qu'ils nous obligeront à réaliser: en effet, nous devons passer du régime désuet, concentré et axé sur la confrontation que nous avons aujourd'hui à un régime de gestion mieux réparti, intégré, à caractère participatoire.

Dans son rapport de 1993 sur la pêche côtière commerciale dans l'Atlantique, le comité a souligné que le secteur côtier n'avait pas accès au processus décisionnel concernant la gestion des pêches et plaidé en faveur de la tenue d'une enquête plus poussée sur la gestion générale de la pêche du poisson de fond. Dans le rapport, on a aussi fait ressortir la nécessité de mieux communiquer et d'encourager la participation des pêcheurs à l'évaluation des ressources et à la prise de décisions.

Dans son rapport de 1995, intitulé: «La pêche du poisson de fond de l'Atlantique — Son avenir», le comité a de la même façon réitéré sa recommandation, à savoir «trouver des moyens plus efficaces de communiquer sa politique», «faire participer davantage les pêcheurs» et, enfin, «faire participer davantage les pêcheurs à la prise des décisions en instaurant un système de cogestion et de partenariat authentique et efficace avec le gouvernement». Il a aussi recommandé de «permettre à l'industrie de la pêche de réglementer elle-même une plus grande partie de ses activités».

L'étude que mène actuellement le comité de même que ses objectifs, c'est-à-dire examiner la documentation, définir les avantages et les inconvénients théoriques, évaluer les effets sociaux, économiques et biologiques, déterminer la pertinence et présenter les avantages ou les désavantages éventuels des quotas, constitue encore une nouvelle tribune pour poursuivre la discussion sur les problèmes et les enjeux liés à l'eau dans les pêches de l'Atlantique.

La documentation concernant la délivrance de permis à quotas est de plus en plus volumineuse. À titre d'exemple, on peut citer les travaux du comité des pêches de l'OCDE et la publication de 1997 intitulée: «Towards Sustainable Fisheries». Les deux études distinctes d'une durée d'une année et qu'a consacrées le Conseil international pour l'exploration de la mer au rendement des régimes de QIT — études que j'ai eu l'honneur de présider — constituent un autre exemple. Dans le cadre de ces deux études, on a abordé les objectifs du comité du Sénat dans un contexte international plus large, tout en faisant des pêches canadiennes dans l'Atlantique et dans le Pacifique des objets d'étude principaux.

Tout au long des délibérations qu'il tient depuis février 1997, le comité a entendu de nombreux intervenants internationaux et nationaux clés — gestionnaires, chercheurs, scientifiques, économistes, pêcheurs et représentants communautaires. Dans une large mesure, ces témoignages ont été anecdotiques: pour attester les positions adoptées, on a eu recours à des rapports sur des pêches précises ou encore à des occurrences et à des cas plus précis.

What appears obvious from the testimonies is that making general pronouncements on quota systems is problematic. There is no clear-cut response to evaluating feedback about net benefits and costs of this management alternative. I compare the experience of the committee to my own and that of others who have looked at these same questions on evaluating these net benefits. The only response one can make in the end is that "it depends". It depends on the fishery, the industry, the stocks, the socio-economic circumstances, the markets; it also depends on the unit of measurement of quota, on how the performance of management is measured and measurable, on the definition of suitability of quotas, on what data are available, and so on. We must conclude then that there is no definitive response to questions of evaluation on this issue. They depend. However, there is significance in the idea of property rights and the context of fisheries taken as a whole.

As a "property right", a quota permits a degree of ownership over the harvesting activity that empowers the owner of the quota. By virtue of this ownership, the holder of the quota, first, manages the use of the quota in a discretionary manner, second, may exercise rights to transfer the quota to another party, and, third, reaps the benefits of the quota use.

This broad characteristic of a quota applies to all wide-ranging applications of quotas that exist, and these are many. Examples of restrictive IQs, with no transferability, predate currently popular transferability in quotas. Similarly, community quota systems and effort quota systems have also been implemented around the world.

The notion and the characteristic of property remains in all of these examples of quotas. The notion of property right also enables us to describe these systems in terms of the ownership idea. Characteristics of property rights are described very succinctly by Professor Tony Scott in "Taking Ownership: Property rights and fishery management on the Atlantic coast", which presents four tangible characteristics of a property right. They are: exclusivity, the right to use and manage a resource without outside interference; duration, the length of time the owner of the quota may exercise ownership powers to manage, transfer, and use the resource; security, the strength of the entitlement of the quota; and transferability, the extent to which the entitlement can be disposed of.

The recent comprehensive empirical evaluation of fisheries management systems among OECD members concluded that successful management is enhanced by the active participation of the fishing industry in policy-setting and by the transfer of management responsibilities to the industry. Scott reiterates this same point in his evaluation of the importance of property rights for the future of fisheries management. He argues that increased exclusivity will result in increased involvement and participation by the industry in cooperative and responsible decision- and policy-making. At the same time, the role of government agencies

Ce qui ressort clairement des témoignages, c'est qu'il est problématique de se prononcer en termes généraux sur les régimes de quotas. Il n'y a pas de réponse tranchée à l'évaluation des réactions aux avantages et aux coûts nets de cet autre mode de gestion possible. Je compare l'expérience du comité à la mienne et à celle d'autres intervenants qui ont examiné les mêmes questions liées à l'évaluation de ces avantages nets. Au bout du compte, la seule réponse à laquelle on puisse aboutir est: «tout dépend». Tout dépend de la pêche, de l'industrie, des stocks, de la situation économique et des marchés; tout dépend également de l'unité de mesure du quota, de la façon dont le rendement des gestionnaires est mesuré et mesurable ou de l'idée qu'on se fait de la viabilité des quotas, des données disponibles, et cetera. On doit en venir à la conclusion qu'il n'y a pas de réponse définitive aux questions touchant l'évaluation de cet enjeu. tout dépend. Cependant, l'idée des droits de propriété et le contexte des pêches dans leur ensemble ont un sens.

En tant que forme de «droit de propriété», un quota alloue un droit de propriété sur l'activité de récolte qui habilite le propriétaire du quota. En vertu de son droit de propriété, le titulaire du quota, premièrement, gère l'utilisation du quota de façon discrétionnaire, deuxièmement, peut exercer son droit de transférer le quota à une autre partie, et, troisièmement, engrange les avantages de l'utilisation du quota.

Cette caractéristique générale d'un quota vise l'ensemble des applications des quotas qui existent, et elles sont étendues et nombreuses. Avant les quotas transférables qui sont aujourd'hui en vogue, on a mis en place des régimes de QI restrictifs non transférables. De la même façon, on a instauré dans le monde des régimes de quotas communautaires et des régimes de quotas axés sur l'effort de pêche.

Dans tous ces exemples de quotas, on retrouve la notion de propriété et ses caractéristiques. La notion de droit de propriété nous permet également de décrire ces régimes du point de vue de l'idée même de propriété. Dans «Taking Ownership: Property rights and fishery management on the Atlantic coast», le professeur Tony Scott décrit très succinctement les caractéristiques des droits de propriété. En effet, l'auteur y présente quatre caractéristiques tangibles de ces droits, à savoir l'exclusivité, c'est-à-dire le droit d'utiliser et de gérer une ressource sans ingérence de l'extérieur; la durée, c'est-à-dire la période au cours de laquelle le propriétaire du quota peut exercer son droit de gérer, de transférer et d'utiliser la ressource; la sécurité, c'est-à-dire la solidité des droits qui se rattachent au quota; et, enfin, la transférabilité, c'est-à-dire la mesure dans laquelle le propriétaire peut disposer de ses droits.

L'évaluation empirique exhaustive récente des régimes de gestion des pêches en application dans les pays membres de l'OCDE a permis de conclure que la participation active de l'industrie de la pêche à l'établissement des politiques et le transfert des responsabilités liées à la gestion à l'industrie favorisent les pratiques de pêche efficaces. Scott réitère le même point dans son évaluation de l'importance que revêtent les droits de propriété pour l'avenir de la gestion des pêches. Il soutient que l'exclusivité plus grande se traduira par une participation accrue de l'industrie à l'établissement de politiques et à la prise de

as paternalistic protectors of the resource will need to change to a more protective — of the property rights — role in support of enhanced industry self-regulation.

Quotas are only one element of the whole management system, and to understand the role that they play, we need to look at the whole system.

Peter Larkin, the esteemed biologist from the West Coast, described two broad categories of approaches to managing fisheries — the ichthyocentric approach, or fish conservation first, and the anthropocentric approach, harvesting for human socio-economic considerations. Larkin described the Canadian fisheries management system as leaning more toward the ichthyocentric side. He characterized the Canadian approach as essentially paternalistic, with the federal government acting as a father figure responsible for ensuring long-term viability of the resource and cautious and attentive to "all the biological bogeymen that scientists may generate from their speculations".

He summarized his remarks, by saying:

The approach must be anthropocentric. It is a contradiction in terms to speak of biological objectives of fishery management. Much more logical is to speak of biological constraints to management. The real questions are: what should be the biological constraints and what should be the social objectives? The answers are: whatever is necessary to preserve future biological options until we know more biology and, whatever seems appropriate to society at the time.

Larkin's approach has important implications for appropriate institutional arrangements in support of fisheries management. In the paternalistic system, the power of the minister leads to a centralized, top-down and aggregated view of the fisheries system. We have not been well served by this system.

At a previous Senate committee meeting, Senator Stewart made the following remark:

My impression is that the Minister of Fisheries within his jurisdiction has more power than any other minister of the Crown... He has all these species. It is an industry. He is running a socioeconomic system. By reason of the way that the department evolved, I wonder if some of the ministers were ever fully seized of what a tremendously big responsibility has been imposed on them... but I am saying that the department has not had a chance to perform the job which we think it ought to have performed, because the task was never properly defined.

What the Senator described is a rich and complex system. As a professor of decision theory, problem solving and system science, what strikes me is that, despite recognizing these issues, we have never taken the opportunity in the management of our fisheries to

décisions responsables et marquées au sceau de la coopération. En même temps, les organismes gouvernementaux qui avaient pour rôle d'agir comme protecteurs paternalistes de la ressource devront davantage s'orienter vers un rôle de protection des droits de propriété pour soutenir l'autoréglementation plus grande de l'industrie.

Les quotas ne sont que l'un des éléments de l'ensemble du régime de la gestion. Pour comprendre le rôle qu'ils jouent, nous devons nous pencher sur l'ensemble du régime.

Peter Larkin, biologiste de renom de la côte Ouest, a décrit deux vastes catégories d'approches de la gestion des pêches — l'approche ichthyocentriste, soit celle de la conservation en premier, et l'approche anthropocentriste, c'est-à-dire récolter d'abord et avant tout pour des considérations socio-économiques humaines. Selon Larkin, le régime canadien de gestion des pêches penche vers l'ichthyocentrisme. Il a qualifié l'approche canadienne d'essentiellement paternaliste, le gouvernement fédéral agissant comme une figure paternelle responsable d'assurer la viabilité à long terme de la ressource et se montrant à la fois prudent et attentif face aux «épouvantails biologiques que les scientifiques sont susceptibles de faire naître de leurs spéculations».

Il a résumé ses remarques en disant:

On doit opter pour une approche anthropocentriste. Dans la gestion des pêches, l'expression «objectifs biologiques» équivaut à une contradiction de termes. Il est beaucoup plus logique de parler de contraintes biologiques de la gestion. Les véritables questions sont les suivantes: quelles devraient être les contraintes biologiques, et quels devraient être les objectifs sociaux? Les réponses sont: toutes les mesures nécessaires pour préserver les options biologiques jusqu'à ce que nos connaissances en biologie s'approfondissent et tout ce que la société considère comme approprié au moment où le problème se pose.

L'approche de Larkin a des répercussions importantes sur les ententes institutionnelles pertinentes qui appuient la gestion des pêches. Dans le régime paternaliste, le pouvoir du ministre se traduit par une perception centralisée, descendante et intégrée du régime des pêches. Ce régime ne nous a pas bien servi.

À l'occasion d'une réunion antérieure du comité du Sénat, le sénateur Stewart a déclaré:

Mon impression, c'est que le ministre des Pêches a des pouvoirs plus grands que tout autre ministre de la Couronne... Il est responsable de toutes ces espèces. Il s'agit d'une industrie. Il dirige un système socio-économique. Étant donné la façon dont le ministère a évolué, je me demande si certains des ministres ont jamais pris conscience de l'énorme responsabilité qui leur a été confiée... mais je pense que le ministère n'a jamais eu l'occasion d'exécuter la tâche que, à notre avis, il aurait dû exécuter, cette tâche n'ayant jamais été définie comme il se doit.

Le régime décrit par le sénateur est riche et complexe. Ce qui me frappe à titre de professeur spécialisé en théorie décisionnelle, en résolution de problèmes et en science des systèmes, c'est que, malgré la reconnaissance de ces problèmes, nous n'avons jamais,

integrate our science, enforcement, policy planning, the industry, socio-economic elements, and community into our decision-making processes. Instead, what we do is chop up our problems into disciplinary pieces, analyze them and pass them along to the minister without ever putting the pieces back together again as a whole. Supposedly, ministers, in their wisdom and power, are left to figure this out for themselves.

It is informative to view the organizational structure of today's DFO in the context of how it treats interdisciplinary problems in the fisheries system. What we see is an unbalanced organizational arrangement that separates the fishery system and all its components into disciplinary pieces — science distinct from enforcement, distinct from planning, et cetera. Each component is singularly responsible for a narrow aspect of the system, and disconnected.

In his recent presentation before this committee, the Chairman of the Fisheries Resource Conservation Council made this statement: "There must be a change of attitude." What Fred Woodman was referring to can be gleaned from his preceding remarks to that statement. He said:

— we must build a system that works for everybody. The solutions will not be found here in Ottawa; they do not rest in Moncton or in Halifax or in St. John's. They rest with those who are involved in the fishery.

What we have then, as Senator Stewart noted, is a system, a system that, as Fred Woodman noted, is made up of many participants and factions. To deal with this system requires that all components and participants become engaged in the management process.

Your committee has already declared itself in identifying this issue. Your report recommendations in 1993 and 1995 underline the need for more participation of fishermen in resource assessment and decision-making. This is a theme that many others, including myself, have expounded upon in published literature, in public conferences, and in internal DFO working group meetings over an extended period of time. It is not new.

I anticipate that your 1998 report on the current issue will not hesitate to make a similar type of recommendation. For my part, I ask myself why we have not been able to make more progress in this regard, which I consider to be fundamental to making progress toward the fishery of the future.

The existing separation of the role of science in fisheries from all other decision-making considerations within DFO has been counterproductive to good fisheries management. Increased separation in the form of an independent fisheries science body would only further drive a wedge between scientists, social scientists, administrators and the fishing industry, all of whom are stakeholders and have a potential contribution to make in improving the management of our resources.

dans la gestion de nos pêches, saisi l'occasion d'intégrer à nos processus décisionnels les éléments scientifiques, industriels et socio-économiques, ni ceux qui ont trait à l'application de la loi et à la planification stratégique. Nous avons plutôt choisi de fragmenter nos problèmes en petits blocs disciplinaires, de les analyser et de les transmettre au ministre, sans jamais nous donner la peine de réunir les morceaux du puzzle. Les ministres, forts de leur sagesse et investis de leur pouvoir, n'ont plus, suppose-t-on, qu'à s'y retrouver.

Il est révélateur d'appréhender la structure organisationnelle du MPO d'aujourd'hui dans le contexte du traitement qu'il réserve aux problèmes interdisciplinaires du régime des pêches. Nous avons affaire à un mode organisationnel déséquilibré dans lequel on fragmente le régime des pêches et toutes ses composantes en blocs disciplinaires — les sciences se distinguent de l'application de la loi, de la planification, et cetera. Chaque composante est à elle seule responsable d'un aspect limité du système et donc, du même coup, déconnectée.

À l'occasion de son témoignage récent devant le comité, le président du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques a déclaré: «Ce qu'il faut, c'est un changement d'attitude.» Pour comprendre ce que Fred Woodman voulait dire, il suffit de se reporter aux propos qui ont précédé cette remarque:

«nous devons établir un régime qui fonctionne pour tous. Ce n'est pas ici, à Ottawa, qu'on trouvera les réponses, non plus qu'à Moncton, à Halifax ou à St. John's. En fait, ce sont les intervenants du secteur de la pêche qui les ont.»

Comme le sénateur Stewart l'a fait valoir, nous sommes aux prises avec un régime qui, comme Fred Woodman le rappelle, compte des factions et des participants nombreux. Pour appréhender ce régime, on doit associer l'ensemble des composantes et des participants au processus de gestion.

En définissant le problème, votre comité a déjà pris position. Les recommandations de vos rapports de 1993 et 1995 font ressortir la nécessité d'assurer aux pêcheurs une participation plus grande à l'évaluation des ressources et à la prise de décisions. Ce thème est développé depuis longtemps par de nombreuses autres personnes, y compris moi-même, dans des documents publiés, dans des conférences publiques et dans des réunions de groupes de travail interne du MPO. Il n'est pas nouveau.

Dans votre rapport de 1998, et qui portera sur le problème actuel, je tiens pour acquis que vous n'hésitez pas à effectuer une recommandation du même type. Pour ma part, je me demande pourquoi nous n'avons pas été en mesure de réaliser plus de progrès à cet égard, que je tiens pour essentiel à la réalisation de progrès vers la pêche de demain.

Au sein du MPO, le clivage actuel entre le rôle que joue la science dans les pêches et toutes les autres considérations liées à la prise de décisions a nui à l'établissement de bonnes pratiques de gestion des pêches. Le clivage encore plus grand qu'entraînerait l'établissement d'un organisme indépendant chargé de l'étude scientifique des pêches ne ferait qu'accroître la distance entre les scientifiques, les spécialistes des sciences humaines, les administrateurs et l'industrie de la pêche, autant d'intervenants qui

I suggest a fundamentally alternative idea: integrate fisheries science with all other elements of DFO under one simple objective, namely, to provide timely advice to support decision-making by participating, professional fishermen who are responsible for their actions. In this, I reiterate a recurring theme of the committee — to increase the participation of fishermen in the decision-making process moving toward fisheries co-management.

As a major proponent of co-management, Jentoft understands the term to mean "government agencies and fishermen, through cooperative organizations, sharing responsibility for management functions". More specifically, he says that "fishermen's organizations are granted authority by law to enforce regulations on member fishermen".

Since 1993, the FRCC has been tasked with improving the participation and access to decision-making for fishermen. My experience with fisheries in the Atlantic, and my short experience to date on the council, show that industry and fisheries representatives are conservative with regard to setting TACs below recommended and previously mandated fishing mortality levels set by science for example. There are plenty of cases we all know of, as evidence presented previously to this committee and others has indicated, where fishermen, given the opportunity, have acted in a responsible way. In order to ensure that this continues, we must not simply condone the concept of co-management; we must embrace it and prepare the institutional ground in order to support that approach.

Jentoft also tells us, with regard to management arrangements and institutional structures in Canada, that we typically have a "consultative management arrangement" system. He says:

Such arrangements usually involve an advisory board —

— such as the FRCC, for example —

— in which representatives of the fishing industry are consulted by the government before regulations are introduced. In contrast, co-management means that fishermen's organizations not only have a say in the decision-making process, but also have the authority to make and implement decisions on their own.

The FRCC provides a model for increasing participation, however, it does not have legislative authority. The Australian Fisheries Management Authority, on the other hand, provides an example towards what I believe the FRCC may aspire. The major objective of AFMA is expressed in the Australian government policy statement highlights as follows:

pourraient apporter une contribution à l'amélioration de la gestion de nos ressources.

Je propose une idée foncièrement nouvelle: intégrer les sciences halieutiques à tous les autres éléments du MPO, dans le cadre d'un seul objectif simple, nommément fournir des conseils opportuns pour soutenir la prise de décisions par des pêcheurs professionnels et participants tenus responsables de leurs actions. En cela, je réitère un thème récurrent du comité — accroître la participation des pêcheurs au processus décisionnel, en vue de la cogestion des pêches.

Jentoft, qui compte parmi les principaux partisans de la cogestion, définit comme suit le terme: «des organismes gouvernementaux et des pêcheurs, par l'entremise d'organisations coopératives, partagent la responsabilité de fonctions de gestion». Plus précisément, il soutient que «la loi confère à des organisations de pêcheurs le pouvoir d'obliger les pêcheurs membres à respecter la réglementation».

Depuis 1993, le CCRH s'est vu confier pour tâche d'accroître la participation des pêcheurs et leur accès au processus décisionnel. L'expérience que j'ai acquise dans le secteur des pêches de l'Atlantique et, depuis peu, au conseil, montre que les représentants de l'industrie et des pêches se montrent prudents dans l'établissement des TPA, qu'ils fixent, par exemple, sous les taux de mortalité par pêche recommandés et auparavant obligatoires, fixés par les scientifiques. Comme le montrent les témoignages entendus par le comité et d'autres intervenants, on répertorie de nombreux cas de pêcheurs qui, lorsqu'on leur en a donné la possibilité, se sont comportés de façon responsable. Pour faire en sorte que le mouvement se poursuive, nous ne devons pas nous contenter de cautionner la notion de cogestion; nous devons y souscrire sans réserve et, dans les institutions, préparer le terrain en vue de l'adoption de cette approche.

En ce qui concerne les modes de gestion et les structures institutionnelles en vigueur au Canada, Jentoft nous apprend également que notre régime de gestion est essentiellement à caractère consultatif. Il affirme:

De tels modes supposent également la présence d'un conseil consultatif...

...le CCRH, par exemple...

... dans lequel le gouvernement consulte des représentants de l'industrie de la pêche avant d'adopter des règlements. Par contraste, la cogestion signifie que les organisations de pêcheurs non seulement ont leur mot à dire le moment venu de prendre des décisions, mais aussi qu'elles ont le pouvoir de prendre des décisions et de les mettre en oeuvre par elles-mêmes.

Le CCRH, s'il constitue un modèle susceptible de faire croître la participation, n'exerce pas de pouvoir législatif. L'Australian Fisheries Management Authority, en revanche, constitue un modèle vers lequel le CCRH devrait, à mon avis, s'orienter. Dans les points saillants des énoncés de principes du gouvernement de l'Australie, l'objectif principal de l'AFMA est exprimé comme suit:

The structure of a statutory authority would enable the Government to effect its responsibilities in a flexible, open and less bureaucratic way. It would also allow greater community and industry participation in determining appropriate management programs for Commonwealth fisheries than has been the case in the past.

To this end, and in conjunction with new legislation initiated in Australia, AFMA established what are called Management Advisory Committees, MACs, for each major fishery, by fishery, not by species, as the focal point for joint management and industry participation in fisheries management decision-making. The MACs advise and make recommendations to the board regarding monitoring and enforcement, management regulations, operational implementation and allowable catch limits. The MACs are also involved in setting research priorities for science and coordinating the stock assessment process.

AFMA, in this way, has embodied the characteristics of successful co-management and has permitted the direct participation of the fishing industry in decision-making. I think this is an example that the Senate committee would find very interesting in terms of its reference to the Canadian scene.

I see the successful Canadian fishery of the future as one that is characterized by the following:

(1) Fewer fishery participants acting as accredited professionals in harvesting and processing under property rights regimes of all kinds;

(2) A participative, accountable management structure with decision-making authority and responsibility legislated in the hands of organized fishery industry representatives;

(3) A regulatory institution, a DFO, that acts in support of the decision-making process and together with the industry throughout the operations of the fishery, which means a scale of operation to the level of the fishery and whose functions are cost recoverable; and

(4) Clearly defined and public strategic targets, as part of this fishery of the future, which look at stock conservation and socio-economic viability — set targets in regard to those — and which tolerate significant periodic fluctuations, just as we do in the business cycle in all other sectors and without having stability as a pre-set goal.

I argue for a renewed form of institutional arrangement for the management of commercial fisheries as a necessary condition to support co-managed fisheries that are characterized by alternative forms of property rights. I must admit, however, to being somewhat pessimistic that this will happen soon. The current trust of the government, as indicated by the wording of the new fisheries Act — which part and parcel is a consideration of this committee — points clearly to the continuation of the central

La structure d'une autorité légalement compétente donnerait au gouvernement la possibilité de s'acquitter de ses responsabilités de façon souple, ouverte et moins bureaucratique. Elle favoriserait également une participation plus grande de la collectivité et de l'industrie dans la détermination des programmes de gestion appropriés des pêches du Commonwealth que par le passé

À cette fin, et dans le contexte des nouvelles dispositions législatives adoptées en Australie, l'AFMA a établi ce que nous appelons des comités consultatifs de gestion (CCG) pour chacune des grandes pêches. Comme point de convergence de la participation conjointe au processus décisionnel en matière de gestion des pêches, on retient donc non pas des espèces, mais bien plutôt des pêcheries. Les CCG présentent des avis et des recommandations au conseil relativement au contrôle et à l'application de la loi, à la réglementation de la gestion, à la mise en oeuvre opérationnelle et aux totaux des prises admissibles. Ils participent également à l'établissement des priorités en matière de recherche scientifique de même qu'à la coordination du processus d'évaluation des stocks.

Ainsi, l'AFMA, qui possède toutes les caractéristiques essentielles à la réussite du principe de cogestion, a permis la participation directe de l'industrie de la pêche au processus décisionnel. Je pense qu'il s'agit d'un exemple que le comité du Sénat jugerait très intéressant dans le contexte canadien.

Voici comment j'entrevois l'avenir d'un secteur canadien des pêches efficace:

1) dans le secteur de la récolte et de la transformation, un moins grand nombre de pêcheurs agissent comme professionnels accrédités en vertu de régimes de droit de propriété de toute sorte;

2) une structure de gestion favorisant la participation et la responsabilité dans laquelle des représentants de l'industrie de la pêche organisée assument les responsabilités et les pouvoirs décisionnels que leur confère la loi;

3) l'organisme de réglementation, le MPO, soutient le processus décisionnel et collabore avec l'industrie dans l'ensemble des secteurs d'activité de la pêche — ce qui signifie que les interventions s'effectuent au niveau des pêcheries — et dont les fonctions sont assujetties aux principes du recouvrement des coûts;

4) dans le cadre du secteur des pêches de demain, des objectifs stratégiques publics et clairement définis tenant compte de la conservation des stocks et de la viabilité socio-économique — fixés en regard de ces facteurs — et tolérant des fluctuations périodiques importantes, tout comme on le fait pour les cycles économiques dans tous les autres secteurs, et n'ayant pas la stabilité comme objectif préétabli.

Je suis en faveur d'une forme renouvelée d'entente institutionnelle visant la gestion des pêches commerciales. J'y vois une condition préalable au soutien de pêcheries cogérées caractérisées par de nouvelles formes de droit de propriété. Cependant, je dois admettre que je suis quelque peu pessimiste quant à la possibilité qu'un tel régime soit concrétisé sous peu. L'orientation actuelle du gouvernement, telle que révélée par la formulation de la nouvelle Loi sur les pêches — qui fait partie

power of the minister as "ultimate authority". I believe there is a danger here that any real partnership and shared responsibility will be muted.

Canada's reaction to our difficulties with stock collapses in the North Atlantic — about which we all are well aware — has resulted in further attempts to increase paternal responsibility over the oceans as a whole. We have the Oceans Act of Canada, which extends Canada's management responsibility to the whole ocean ecosystem, and now we have, as of Monday, a brand new Assistant Deputy Minister — former ADM of Science — responsible for oceans. This deputy minister is a scientist and will continue in his current role as ADM of Science, as well. The management aspect of oceans is implied as an extension of science.

In spite of our best intentions and substantial scientific energies, we will never understand the marine ecosystem enlarged to the point of the oceans to any point that will effect measurable differences in management decision-making. We simply cannot manage the ecosystem. Rather, we must concentrate our controllable elements in this complex and rich system with emphasis on the "man" in management, an attempt to manage responsibly with the participation of all in this system.

Senator Robichaud: I must go, but I appreciate your presentation. It will help me in making up my mind as to how to look at the whole system.

Senator Stewart: As I have listened to the evidence given before this committee, and particularly to the questions asked, I have formed the judgment that the very idea of property rights has tended to scare people away. I have implied in my questioning that the conferring of a licence is already introducing the concept of a property right, particularly when that licence can be sold for thousands and thousands of dollars. Am I correct that it is your view that we ought not to allow the bogeyman of property rights to scare us away, that we ought to set that aside?

Mr. Lane: The notion of property rights is one of the reasons I believe that they have scared people off in terms of talking about quotas, and so on. People have a narrow view on what a quota system may mean to them. There is a conception that a quota system is an industrial, forced-concentration view of fisheries that will cause irreparable damage to the fishery as a whole.

There are cases where serious consolidation has occurred under ITQs — which is not necessarily bad, particularly in this day and age where the fisheries are so overcapitalized. The point to be made is that quotas and quota systems come in all colors and stripes.

For example, the quota system that exists in Alaska is a system that goes by the nomenclature of IFQs and CDQs — individual fleet quotas and community development quotas. That particular

intégrante des préoccupations du comité — va clairement dans le sens de la reconduction du pouvoir central du ministre à titre d'«autorité suprême». Je crains fort qu'on ne mette ici en danger toute forme de partenariat véritable et de responsabilité commune.

La réaction du Canada aux difficultés engendrées par l'effondrement des stocks dans l'Atlantique Nord — situation que nous connaissons tous bien — s'est traduite par de nouvelles tentatives visant à accroître la responsabilité paternelle à l'égard des océans dans leur entier. Nous avons aujourd'hui la Loi sur les océans du Canada, qui, en matière de gestion, étend la responsabilité de l'océan à l'ensemble de l'écosystème océanique, et, depuis lundi, nous avons aussi un tout nouveau sous-ministre adjoint — ex-SMA des Sciences — assumant la responsabilité des océans. Ce sous-ministre, qui est un scientifique, continuera également de faire office de SMA des Sciences. Cet aspect de la gestion rend compte des sciences vues par le ministère.

Malgré nos meilleures intentions et l'énergie considérable que nous consacrons à la recherche scientifique, jamais nous ne comprendrons l'écosystème marin au point où nos connaissances nous permettront d'infléchir de façon mesurable la prise de décisions en matière de gestion. Nous sommes tout simplement incapables de gérer l'écosystème. Nous devons plutôt nous concentrer sur les éléments contrôlables de ce système riche et complexe, en mettant l'accent sur l'«homme» dans la gestion et en tentant de gérer ce système de façon responsable, avec la participation de tous ceux qui en vivent.

Le sénateur Robichaud: Je dois partir, mais j'ai apprécié votre exposé. Il m'aidera à me faire une idée de la façon d'appréhender le système tout entier.

Le sénateur Stewart: Après avoir entendu les témoins qui ont comparu devant le comité et particulièrement les questions qui leur ont été posées, j'en suis venu à la conclusion que l'idée même de droit de propriété tend à effrayer les gens. Dans les questions que j'ai posées, j'ai laissé entendre que le fait même de délivrer un permis donne déjà naissance à l'idée d'un droit de propriété, particulièrement lorsque le permis en question peut être vendu pour des milliers de dollars. Ai-je raison de croire que vous êtes d'avis que nous ne devrions pas nous laisser effrayer par l'épouvantail des droits de propriété et que nous devrions mettre ces considérations de côté?

M. Lane: Si certaines personnes se montrent réticentes à l'idée de parler de quotas et d'autres notions du genre, c'est en partie en raison, je crois, de l'idée de droit de propriété. Les gens se font une idée étroite de ce qu'un régime de quotas peut signifier pour eux. On voit dans les régimes de quotas une forme de pêche industrielle à concentration forcée qui causera des torts irréparables à la pêche dans son ensemble.

Dans certains cas, les QIT ont entraîné une concentration très marquée — ce qui n'est pas nécessairement une mauvaise chose, particulièrement à une époque où les pêches sont nettement surcapitalisées. Ce qu'il faut retenir, c'est que les quotas et les régimes de quotas prennent des formes très variées.

Par exemple, le régime de quotas en vigueur en Alaska prévoit des quotas de flottille individuels et des quotas de développement communautaire. Ce régime particulier constitue de fait une

system is actually a socio-economic realization of quotas. It allows for a large majority of property-right-based participation in the industry, as a community-type system that others have spoken about. In the same breath that they may disavow the ideas of ITQs as an industrial-based system with a feared consolidation, they speak glowingly of community systems.

We must make sure, when we talk about quotas, that we identify what these units are. It depends on what we mean when we evaluate and look at a quota. They may be applicable in many different ways. It is not correct to prejudice the way we think about them as the way they will eventually be applied. We must be careful how we do that, and there will be difficulties there in applying these things; there have been in the past, but they have also worked.

Senator Stewart: You spoke of overcapitalization of the fisheries. Can you give us your explanation as to why the overcapitalization has taken place. If we could eliminate the causes of the overcapitalization, then the overcapitalization itself might disappear over time.

Mr. Lane: If we put it in the context of the Canadian situation, certainly what has happened since 1977 and the extended jurisdiction has meant that there has been an enormous growth in capitalization in our fisheries, particularly from inshore to the offshore base. That has been condoned and subsidized by all levels of government.

At the time, it was the right thing to do, no question about it. In retrospect, with the current stock situation, we were not able to control it effectively. It is certainly the case that we have problems in terms of managing our jurisdictional difference, vis-à-vis provinces who manage the processing end of fisheries and the federal government who looks after the harvesting end of things. Until we coordinate that better, we will open ourselves up to these kinds of problems — subsidizations that occur across the board.

How we could have stopped that at the time relates back to this notion of how we have managed our fisheries. I take exception to a lot of the current debate that suggests that "we should have known". We should have known that cod would collapse in 2J 3KL. We knew it was coming. There were memos and articles that were written way back that told us this would happen. These were not consensus positions, but they did represent a particular view. I stand by the processes that we have used in the past, peer review and so on, that have legitimized what has occurred.

If we had been able to allow voices and participation to occur throughout that whole period of various aspects of the fishery — and I am thinking in particular about your report in 1993 on the inshore — maybe there would have been a way to address those concerns better at the time. I do not think it would have changed

réalisation socio-économique des quotas. Il permet une participation à l'industrie fondée en vaste majorité sur des droits de propriété, au même titre que les régimes communautaires que d'autres ont évoqués. Du même souffle, il leur arrive de désavouer l'idée même de QIT en tant que régime industriel entraînant l'intégration tant redoutée, tout en faisant l'éloge des régimes communautaires.

À propos des quotas, nous devons nous assurer de définir ces unités. Tout dépend de ce que nous entendons par quotas. Ils peuvent s'appliquer de nombreuses façons différentes. On a tort de fonder la perception que nous en avons sur l'application éventuelle qui en sera faite. À cet égard, nous devons faire preuve de prudence, et l'application des quotas entraînera bien des difficultés: par le passé, ils ont donné lieu à des difficultés, mais ils ont aussi donné des résultats.

Le sénateur Stewart: Vous avez évoqué la surcapitalisation des pêches. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi cette surcapitalisation s'est produite. Si nous pouvions supprimer les causes de la surcapitalisation, cette dernière disparaîtrait peut-être au fil du temps.

M. Lane: Dans le contexte canadien, le phénomène est certes présent depuis 1977. L'élargissement du champ de compétence s'est traduit par une croissance colossale de la capitalisation de nos pêches, particulièrement de la base côtière à la base hauturière. Cette croissance a été cautionnée et subventionnée par tous les ordres de gouvernement.

À l'époque, c'était la chose à faire, cela ne fait aucun doute. En rétrospective, et au vu de l'état actuel des stocks, nous n'avons pas été en mesure de contrôler efficacement cette croissance. Nous éprouvons assurément des difficultés à gérer les querelles de compétence avec les provinces qui gèrent le secteur de la transformation du poisson, tandis que le gouvernement fédéral assume la responsabilité de la récolte. Jusqu'à ce que la coordination soit améliorée, nous serons vulnérables à ce genre de problème — l'octroi de subventions tous azimuts.

Pour établir comment nous aurions pu interrompre le mouvement à l'époque, nous devons revenir sur la façon dont nous avons géré nos pêches. Je ne suis pas d'accord avec bon nombre d'arguments soulevés dans le cadre du débat actuel, lesquels laissent entendre que «nous aurions dû savoir». Nous aurions dû savoir que les stocks de morue allaient s'effondrer dans les régions 2J et 3KL. Nous savions que le phénomène était imminent. À l'époque, des notes de service et des articles nous avaient mis en garde. Il n'y avait pas de consensus, mais les documents en question présentaient un point de vue particulier. Je refuse de désavouer les mécanismes que nous avons utilisés par le passé, l'examen par les pairs et le reste, lesquels ont légitimé ce qui s'est passé.

Si, tout au long de cette période, nous avions permis aux intéressés de participer et de se faire entendre relativement aux divers aspects de la pêche — et je songe en particulier à votre rapport de 1993 sur la pêche côtière — peut-être, à l'époque, aurions-nous pu mieux donner suite à ces préoccupations.

the situation we are in now, frankly, but it is an element that was missing.

Senator Stewart: In your additional presentation, you referred to "the industry". I believe this was shorthand, but it may be revealing shorthand.

Let me tell you something that I have heard from fishermen. If a fisherman has had a good year, he must decide what to do with his net earnings. He could pay taxes at the full rate; he could do what is done in industry, namely, increase capitalization — for example, get himself a new boat or new electronic gear, things that can be written off as costs.

Is the notion that the fishery is an industry comparable to a paint factory or an automobile factory? Has that notion led us in our tax policy to apply the same approach with the result that our tax system is actually encouraging overcapitalization?

Mr. Lane: The fishery must be considered to be an industry. We only fish to improve our situation, our incomes — value-added. We do not fish for sustainability as a food fishery. So therefore, the notion of fishing as a living requires us to view it as an industry. That extends from the largest vertically integrated company down to the individual operator.

You have correctly identified problems that we have had with our system of encouraging investment where investment may not have been appropriate. In a system where we were competing in a race for fish, albeit a limited-entry system with open fishing, that kind of process will lead to overfishing and, as a result, overcapitalization.

In a system where there are property rights of some sort — and again I hesitate to proclaim what that means specifically because it can mean many different things — there will be incentive to invest and to improve efficiency as there would be in the ownership of a paint factory by an individual who is interested in selling paint. The difference in the case of renewable resources is that there is this overriding limit that does not go away. It is still there as a total allowable catch, as a decision that is made in conjunction with all the participants as to what that ought to be.

In terms of capping the issue of investment, we would do so if we were allowing that capitalization to operate within a context of an owned property. It would be in the interest of the individual investor to improve his own lot and to invest accordingly, not to race against all others competing for the same pool.

Senator Stewart: I doubt that any of the fishermen would actually choose to send Mr. Martin a big cheque. A fisher would probably buy a better sounder instead and thus be able to locate fish better. In fact, the boat may almost be a yacht by the time he is finished. The scenario I am describing may not be as relevant nowadays because the boats are at the point where they are in some instances almost yachts, but look at what happened in South West Nova eight or ten years ago. There was a limit on the length

Franchement, je ne crois pas que cela aurait changé quoi que ce soit à la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui, mais cet élément manquait.

Le sénateur Stewart: Dans vos remarques additionnelles, vous avez fait allusion à «l'industrie». Je crois que c'était un raccourci, mais il est peut-être révélateur.

Laissez-moi vous rapporter certains propos que m'ont tenus des pêcheurs. Lorsqu'un pêcheur connaît une bonne année, il doit décider quoi faire avec ses gains nets. Il peut payer des impôts au taux complet, ou il peut faire ce qu'on fait dans l'industrie, nommément accroître la capitalisation — par exemple se procurer un nouveau bateau ou un nouvel engin électronique, actifs dont une partie des coûts peuvent être déduits.

Peut-on dire que la pêche est une industrie comparable à une fabrique de peinture ou à une usine d'automobiles? Dans notre politique fiscale, cette logique nous a-t-elle amenés à appliquer la même approche, de sorte que notre régime fiscal favorise de fait la surcapitalisation?

M. Lane: La pêche doit être considérée comme une industrie. Nous pêchons uniquement pour améliorer notre sort et nos revenus — ce qu'on entend par la valeur ajoutée. Nous ne pêchons pas pour assurer la viabilité de la pêche pour la consommation humaine. Dans la mesure où la pêche est un gagne-pain, nous devons la considérer comme une industrie, ce qui vaut pour la société à intégration verticale la plus importante aussi bien que pour l'exploitant individuel.

Vous avez bien défini les problèmes imputables au régime d'incitation aux investissements, là où les investissements ne se justifiaient peut-être pas. Dans un actif où nous nous disputons la ressource — même s'il s'agit d'un régime où l'accès à la pêche ouverte est limité —, ce genre de processus se traduira par la surpêche et, par conséquent, la surcapitalisation.

Dans un régime assorti de droits de propriété de toutes sortes — et, une fois de plus, j'hésite à dire de quoi il s'agira de façon précise puisqu'on aura affaire à de nombreuses choses différentes —, on sera incité à investir et à améliorer l'efficacité, tout comme le propriétaire d'une fabrique de peinture intéressé à vendre de la peinture. En ce qui concerne les ressources renouvelables, c'est qu'il y a une limite absolue qui ne disparaît jamais. Cette limite est toujours présente, sous forme de total des prises admissibles, qui résulte d'une décision prise en collaboration avec l'ensemble des participants.

Nous pourrions plafonner les investissements en permettant à la capitalisation de s'effectuer dans le contexte de la propriété. L'investisseur aurait intérêt à améliorer son sort et à investir en conséquence, et non à faire concurrence à tous ceux qui se disputent la même ressource.

Le sénateur Stewart: Je doute qu'un seul pêcheur préférerait envoyer un gros chèque à M. Martin. Les pêcheurs achèteraient probablement un meilleur sondeur qui leur permettrait de repérer plus facilement le poisson. En fait, ils pourraient bien se retrouver, au bout du compte, propriétaires d'un yacht. Le scénario que je décris n'est peut-être plus aussi pertinent aujourd'hui puisque, dans certains cas, les bateaux équivalent presque à des yachts, mais regardez ce qui s'est produit dans le sud-ouest de la

of the boat so they built them wider and deeper. They put more equipment in them. They made them virtually deep sea trawlers. It was all encouraged by the tax system.

Mr. Lane: As well as the regulation system.

Senator Stewart: When this committee met with fisheries people some years ago, they could only see along one axis, namely the length of the boat, and that was the way the fishing capacity was measured. You could not see its width.

Senator Perrault: In the committee, we have discussed at length the harvesting of our fisheries resources and the sharing of those resources. We have discussed the merits of property rights and the most effective methods of fish harvesting. We have discussed quotas. However, on more than one occasion, authorities in the fisheries have almost portrayed a doomsday scenario. They have said that it is one thing to discuss the ways that fish might be harvested and brought in and provide salaries and incomes for the fishermen, but the oceans of the world are warming; the world is in some serious trouble.

I am from the West Coast. There is a three-degree increase in water temperature. The mackerel are swimming up and devastating the salmon stocks. If there is very little stock left to be shared, then we are not dealing with the fundamental problem that is out there. I do not know whether it is possible to solve the basic problem that appears to be out there. Do you have any comments on that?

Mr. Lane: I do not think that we will be able to do anything in this committee or elsewhere to resolve that kind of a problem.

Senator Perrault: It is a world difficulty; correct?

Mr. Lane: It is. We must be careful not to jump to conclusions vis-à-vis these issues. We have had trends similar to El Niño in the past. They have resulted in mackerel coming in to sweep through the salmon stocks. It has happened before, and it will continue to happen. It is impossible to say whether or not this is the beginning of the end.

Your point about the warming trends is counterbalanced by examples from elsewhere that there are cooling trends.

Senator Perrault: In certain parts of the world, waters are cooling?

The Chairman: The Grand Banks, I think.

Mr. Lane: I do not have any answers to that, and unfortunately this makes an important point: that is, I do not think we will ever be able to understand these kinds of processes.

Senator Perrault: We must cope with the environment as it exists only.

Mr. Lane: We cannot manage these processes; to believe we can is a mistake.

Nouvelle-Écosse il y a huit ou dix ans. On a imposé une limite à la longueur des bateaux de sorte qu'on a construit des bateaux plus larges et plus profonds. On les a mieux équipés. On les a pratiquement transformés en chalutiers marins. Le régime fiscal a encouragé ce phénomène.

M. Lane: Le régime de réglementation aussi.

Le sénateur Stewart: Lorsque, il y a quelques années, le comité a rencontré des représentants du secteur de la pêche, on ne voyait les choses que selon un axe, nommément la longueur du bateau, et c'est ainsi qu'on a mesuré la capacité de pêche. On ne voyait pas la largeur.

Le sénateur Perrault: Au comité, nous avons discuté longuement de la récolte de nos ressources halieutiques et du partage de ces ressources. Nous avons discuté des avantages des droits de propriété et des méthodes les plus efficaces de récolte du poisson. Nous avons discuté des quotas. À plus d'une reprise, cependant, les responsables des pêches nous ont brossé un portrait quasi-apocalyptique. Selon eux, on a beau discuter du moyen de récolter et de débarquer des poissons et d'assurer des salaires et des revenus aux pêcheurs, les océans du monde se réchauffent. Le monde est en sérieuse difficulté.

Je viens de la côte Ouest. On note une augmentation de trois degrés de la température de l'eau. Les maquereaux remontent et dévastent les stocks de saumon. S'il ne reste plus qu'une très petite partie des stocks à partager, nous ne nous attaquons donc pas au problème fondamental. J'ignore s'il est possible de résoudre le problème fondamental qui semble se poser. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

M. Lane: À mon avis, on ne pourra rien faire pour résoudre ce genre de problème, ni au comité ni ailleurs.

Le sénateur Perrault: C'est un problème qui se pose partout dans le monde, n'est-ce pas?

M. Lane: C'est exact. À ce propos, nous devons nous garder de sauter aux conclusions. Par le passé, nous avons été confrontés à des tendances similaires à El Niño. À la suite de ces phénomènes, les maquereaux ont dévasté les stocks de saumons. On a déjà été témoin de phénomènes du genre, et on le sera encore. Il est impossible de dire s'il s'agit ou non du début de la fin.

Pour réfuter le point que vous soulevez à propos des tendances au réchauffement, on peut citer des cas de tendance au refroidissement observés ailleurs.

Le sénateur Perrault: Dans certaines régions du monde, les eaux se refroidissent?

Le président: C'est le cas des Grands Bancs, je crois.

M. Lane: Je n'ai pas de réponse à cette question et, hélas, ce constat fait ressortir un point important: jamais, je crois, nous ne serons en mesure de comprendre ce genre de processus.

Le sénateur Perrault: Nous devons composer avec l'environnement tel qu'il existe aujourd'hui.

M. Lane: Nous ne sommes pas capables de gérer ces processus; nous aurions tort de croire que nous le pouvons.

Senator Perrault: You suggested that there are various ways that the harvesting should be approached, that there is more than one method and that it depends on the type of fisheries; is that correct?

Mr. Lane: Yes. Our notion of quotas comes with the preconceived idea of what they are in examples taken elsewhere. The best view of that in my mind is what is happening in the United States right now with the National Academy of Science report and investigation on the quotas. In 1996, the reauthorization of the Magnuson Act called for a moratorium on quotas and at the same time established this body to go out and look at quotas to see if they were doing anything of benefit for —

Senator Perrault: — that may be appropriate in some circumstances but perhaps not all circumstances.

Mr. Lane: They may be appropriate in ways that depend on the situation — to go back to my earlier remarks — however, we must be very careful in understanding what that situation is.

It would be a mistake to say, and for this committee to say, as well, that quotas are “the thing”. It is inappropriate to say, “This is a mandated policy and we believe DFO should go out and apply quotas across the board.” We have done that in the past in our policies in the fisheries, and these policies have not paid close attention to the local situations. Within each one of those situations, an understanding of it will lead us to situations that tell us how this will work. The idea of “property” in quotas is important.

If we look at South West Nova for example, the dragger fleet were totally against quotas in the late 1980s and early 1990s. Since those quotas have come in, their views have changed completely.

Senator Perrault: There is no simplistic approach then. Every fishery must be finessed according to its requirements. Meanwhile, I hope they find a way to harvest mackerel to make it a demand fish.

Senator Butts: Property rights imply a degree of ownership, correct? You also stated that having property rights would entail responsibility. Could you tell me if the use of property rights has engendered any responsibility on the part of, for example, National Sea? Does history prove any of this out?

Mr. Lane: Yes, I believe it has. In particular, the system that includes property rights allows the opportunity for fishermen to become involved — similar to a domino effect. That is why my view is an encouragement of this type of system.

For example, the Scotia-Fundy herring fishery has been, throughout history, an innovative fishery. In 1976, the Bay of Fundy project began one of the first commercially applied quota systems in the world. Since that time, this fishery has been under individual vessel quotas, as a system of managing that fishery.

Le sénateur Perrault: Vous laissez entendre que la récolte devrait être abordée de différentes façons, qu'il y a plus d'une méthode et que tout dépend du type de pêche. Est-ce exact?

M. Lane: Oui. Nous nous faisons des quotas une idée préconçue, forgée à partir des exemples venus d'ailleurs. Le meilleur exemple qui me vienne à l'esprit a trait à la situation en vigueur aux États-Unis, en particulier le rapport de la National Academy of Science et l'enquête qu'elle a menée sur les quotas. Au moment de la remise en vigueur de la Magnuson Act en 1996, on a instauré un moratoire sur les quotas, et, du même souffle, constitué cet organisme, chargé d'étudier les quotas pour déterminer s'ils produisaient des avantages...

Le sénateur Perreault: ... pouvant se justifier dans certaines circonstances, mais peut-être pas dans toutes.

M. Lane: Ils se justifient selon la situation — je reviens à mes propos antérieurs. Toutefois, nous devons nous assurer de bien comprendre la situation en question.

On aurait de tort — et le comité aurait tort — d'affirmer que les quotas sont «la solution». Il est inapproprié de conclure que: «Il s'agit d'une politique obligatoire, et nous croyons que le MTO devrait aller de l'avant et recourir aux quotas tous azimuts.» Par le passé, nous l'avons fait dans nos politiques des pêches, lesquelles n'ont pas tenu un compte suffisant de la situation locale. C'est la compréhension de chacune des situations qui nous donnera une idée du fonctionnement des quotas. Dans les quotas, la notion de «propriété» est importante.

Penchons-nous par exemple sur le cas du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse: à la fin des années 80 et au début des années 90, la flottille de chalutiers était totalement opposée aux quotas. Depuis l'instauration des quotas, l'opinion de ses représentants a changé du tout au tout.

Le sénateur Perreault: Il n'y a donc pas d'approche simple. On doit figurer la solution adaptée à chaque pêcherie en fonction de ses exigences propres. Entre-temps, j'espère qu'on trouvera le moyen de récolter le maquereau et d'en faire un poisson en vogue.

Le sénateur Butts: Les droits de propriété supposent un degré de propriété, n'est-ce pas? Vous avez dit que l'exercice de droits de propriété entraîne une responsabilité. Pouvez-vous me dire si l'exercice de droits de propriété a amené la Compagnie nationale des produits de la mer, par exemple, à se montrer responsable? Peut-on en trouver des preuves dans l'histoire?

M. Lane: Oui, je le crois. En particulier, le régime qui s'assortit de droits de propriété donne aux pêcheurs la possibilité de participer davantage — un peu comme une réaction en chaîne. C'est pourquoi je suis d'avis qu'il faut encourager ce genre de régime.

Par exemple, la pêche au hareng, dans la région de Scotia-Fundy, a traditionnellement fait preuve d'innovation. En 1976, on a, dans le cadre d'un projet mené dans la baie de Fundy, mis à l'essai l'un des premiers régimes de quotas commerciaux au monde. Depuis, cette pêcherie est régie par des quotas de navire individuel.

In 1995, the Department of Fisheries, pushed by scientific information that there were difficulties with the stock — that must be put in the whole context of South West Nova and the Atlantic, in particular, where groundfish stocks were deeply and still are under a lot of pressure. The herring fishery was not touched by this; in fact, herring stocks through that period were quite good.

In 1994, where there was a low larval abundance index, there was major panic in the industry. The industry, together with the Department of Fisheries, established what was known as an in-season working group whereby, on a weekly basis, the fishermen, the scientists, and the managers met and spoke about what they saw in the fishery. This fishery is a geographically and temporally defined fishery over the course of the season.

The very first major fishery that occurs throughout the season in herring is in Scots Bay, at the head of the Bay of Fundy, in the Minas Basin. Every year, the fishermen take about 5,000 to 10,000 tonnes of herring out of that fishery. In 1995, after this scare, and as a result of the inshore working group, the fishermen decided that they would survey Scots Bay on their own. They sent approximately five to eight vessels up there and did transects in a line straight down the bay. They covered the whole bay. They came back and reported to their counterparts in science and management. Industry decided not to fish there that year. There were not enough fish to go around. They said, "If we fish there, we are in danger of fishing it out."

The Department of Fisheries' initial reaction was that they did not know how to handle the situation; they had always fished there. There was grinding and gnashing of teeth, until finally industry insisted that DFO write a variance that said that we, DFO, will not open Scots Bay fishery this year, and eventually DFO did that. To me, that was a responsibility that involved both the idea of the quota and the property rights — it was their fish. They had something to say at the appropriate time during the course of the season. That was fundamental.

In 1996, there was plenty of fish in Scots Bay, and they fished about 10,000 tonnes. It was a victory for the industry that they were able to make that decision. That process has spread elsewhere around Scotia-Fundy. They have identified further problems. They have identified new elements of the stock further out off the Scotian Shelf. There are many other examples where this has been shown, including Scotia Fundy and the dragger fleet.

Senator Butts: It is probably an ideal example. I wonder how prevalent or prominent it is. We have heard so much about high-grading and by-catches and all other things that are being done — everything but trying to conserve the industry. I guess I just have a pessimistic turn on your sense of responsibility.

Mr. Lane: That kind of an issue is one that we can manage. It's a different question to say, "What do we do about El Niño?" When we are dealing with people that are carrying out this

En 1995, le ministère des Pêches, sur la foi de données scientifiques montrant que le stock était en proie à des difficultés — lesquelles doivent être situées dans le contexte du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse et de l'Atlantique, en particulier, où les stocks de poissons de fond faisaient l'objet et font encore l'objet d'une pression importante. La pêche au hareng n'a pas été touchée. En fait, la situation des stocks de hareng est demeurée relativement bonne pendant toute cette période.

En 1994, l'industrie a été prise de panique au vu d'un indice d'abondance des larves peu élevé. L'industrie, de concert avec le ministère des Pêches, a établi ce qu'on a appelé un groupe de travail saisonnier dans le cadre duquel les pêcheurs, les scientifiques et les gestionnaires se réunissaient chaque semaine pour partager leurs observations au sujet de la pêche. Tout au long de la saison, la pêche est une activité dont le caractère géographique et temporel est défini.

Dans la saison de la pêche au hareng, la toute première pêcherie majeure qui s'ouvre est celle de Scots Bay, à l'extrémité de la baie de Fundy, dans le bassin Minas. Chaque année, les pêcheurs y capturent de 5 000 à 10 000 tonnes de hareng. Après la grande frayeur de 1995, et en raison de ce groupe de travail côtier, les pêcheurs ont décidé de sonder Scots Bay par eux-mêmes. Ils ont dépêché de cinq à huit navires environ, qui ont divisé la baie en transects. Toute la baie a été couverte. À leur retour, ils ont fait part de leurs observations aux scientifiques et aux gestionnaires. Cette année-là, l'industrie a décidé de ne pas pêcher. Il n'y avait pas assez de poissons. Les intervenants se sont dit: «Si nous pêchons, nous courons le risque d'épuiser la ressource.»

Le ministère des Pêches n'a pas su comment réagir. On avait toujours pêché dans cette région. On a grincé des dents, jusqu'à ce que l'industrie insiste pour que le MPO émette une dérogation précisant qu'il n'allait pas ouvrir la pêcherie de Scots Bay cette année-là, ce que le MPO a fini par faire. À mes yeux, on a ici affaire à une responsabilité qui suppose à la fois l'idée de quota et de droits de propriété: c'était leur poisson. Ils ont eu leur mot à dire à un moment opportun au cours de la saison. C'était fondamental.

En 1996, les poissons étaient abondants dans Scots Bay, et on en a récolté de 10 000 à 12 000 tonnes environ. Pour l'industrie, le fait d'avoir pu prendre cette décision a représenté une victoire. La procédure s'est étendue à d'autres secteurs de la région de Scotia-Fundy. On a défini de nouveaux problèmes. On a repéré de nouveaux éléments du stock plus loin au large de la Plate-forme Scotian. On a été témoins de nombreux autres exemples auxquels la région de Scotia-Fundy et la flottille de chalutiers ont été mêlées.

Le sénateur Butts: C'est probablement un exemple idéal. Je me demande jusqu'à quel point il est prévalent ou prédominant. On nous a tant parlé de la pêche sélective, des prises accessoires et de tout ce qu'on peut faire — tout sauf tenter de préserver l'industrie. Je suppose que je suis simplement pessimiste quant à l'idée que vous vous faites de la responsabilité.

M. Lane: Voilà précisément le genre de problème que nous en sommes en mesure de gérer. C'est tout à fait autre chose que de se demander: «Que peut-on faire à propos d'El Niño?» Nous avons

activity, the actual participants in the fishery, then we have ways and means of managing that. We may not have applied them very well, but I believe that we can do it.

I will cite another Australian example — the recent inauguration of a visual monitoring system. They require all their vessels to be under a 24-hour visual system — in the sense of GPS monitoring — where they are, what they are doing, what fisheries they have. This is being done now. So, the possibility that over high-grading, and so on, may occur can be viewed that way, and we can have a better handle on it by trying to manage that aspect.

Senator Butts: So it is a little better than a dream.

Mr. Lane: I believe so.

Senator Butts: That leads into your notion of co-management. The word “co-management” means that DFO and large corporations work it out. I hope there is a place in your co-management for the inshore groups for example.

Mr. Lane: I am not too sure what you mean by that. You have heard testimony from Tony Charles who told you about Sambro as a co-management exercise. Shelburne is another example. There are scales and applications of these approaches that are applicable, which I believe can be developed and worked out. There is also a place for large-scale, vertically integrated systems like FPI and National Sea. They must be part of the system as well, and significantly. I know from their activities on the Fisheries Resource Conservation Council that they are engaged.

Senator Butts: It may be that the biggest problem facing that kind of an idea would be how do we get all the inshore groups to agree with the various unions and the organizations and the species? There are probably more problems among the whole group than there are further up the line.

Mr. Lane: We often talk in a romantic way about our fisheries activities, culturally and socially. Fisheries in Atlantic Canada, as well as elsewhere, is probably among the most organized, well connected, united groups that we have.

Blocks form, and this presents problems. How do we deal with the individual blocks?

Senator Butts: That is the problem.

Mr. Lane: The positive side is that these organizations do exist and they do have representatives who speak in a timely and appropriate fashion for their membership. That is where the benefits may be. If they can collect and act in a united way, it may be a benefit. We have never been able to do that before; we have never tried.

Senator Butts: Oh, yes, we have been trying; we have been trying with various unions, but no go yet. However, we will pick up on your dream.

la possibilité et les moyens de gérer les personnes qui s'adonnent à cette activité, les participants bien réels. Nous ne nous sommes peut-être pas bien tirés d'affaire, mais je crois que nous en sommes capables.

Je vais citer un autre exemple australien — l'inauguration récente d'un système d'observation visuelle. Tous les navires sont assujettis à un système d'observation visuelle 24 heures par jour — entendre par là un contrôle exercé par un système de positionnement global: ainsi, on sait où ils sont, ce qu'ils font et ce qu'ils capturent. Le système est en application aujourd'hui. On peut donc gérer de cette façon les risques de triage, et cetera, et, en tentant de gérer cet aspect, nous pouvons mieux maîtriser la situation.

Le sénateur Butts: C'est donc un peu mieux qu'un rêve.

M. Lane: Je le crois.

Le sénateur Butts: Voilà qui m'amène à l'idée que vous vous faites de la cogestion. Le mot «cogestion» signifie que le MPO et les grandes sociétés s'occupent de la pêche. Dans l'idée que vous vous faites de la cogestion, j'espère qu'il y a une place pour les groupes de pêcheurs côtiers, par exemple.

M. Lane: Je ne suis pas tout à fait certain de comprendre ce que vous voulez dire. Vous avez entendu le témoignage de Tony Charles, qui a évoqué Sandborough et l'exercice de cogestion. Shelburne est un autre exemple. À l'égard de ces approches, on dispose d'applications et d'échelles applicables: je crois qu'un tel système peut être mis en place et exploité. Il y a aussi une place pour les systèmes à intégration verticale de grande envergure comme FPI. On doit aussi les associer au système, et ils doivent y jouer un rôle important. Je le sais d'après les activités du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques auxquelles ils sont associés.

Le sénateur Butts: Peut-on imaginer que le principal problème auquel est confronté ce genre d'idée a trait au moyen de faire en sorte que tous les groupes de pêcheurs côtiers se disent d'accord avec les divers syndicats et les diverses organisations, quelles que soient les espèces? Dans tout le groupe, il y a probablement plus de problèmes qu'on en rencontrera plus loin dans le processus.

M. Lane: Nous nous faisons souvent une idée romantique de la pêche, sur le plan culturel et social. Dans la région atlantique du Canada comme ailleurs, le secteur de la pêche compte parmi les groupes les mieux organisés, les plus solidaires et les plus unis que nous ayons.

Des blocs se forment, ce qui pose des problèmes, Comment composer avec chacun d'eux?

Le sénateur Butts: Voilà la question.

M. Lane: L'aspect positif, c'est qu'il existe des organisations qui comptent des représentants qui s'expriment de façon opportune et appropriée au nom des membres. Voilà l'avantage. Si nous pouvons colliger leurs commentaires et agir de façon unie, nous serons avantagés. Nous n'avons jamais été en mesure de le faire auparavant, nous n'avons jamais tenté de le faire.

Le sénateur Butts: Oh, oui, nous avons tenté; nous avons tenté auprès de divers syndicats, mais jusqu'ici en vain. Toutefois, nous nous inspirerons de votre rêve.

Mr. Lane: The idea would be to give them the responsibility. It is one thing for them to present. They must be given the responsibility. They are organized groups.

The Chairman: You are talking about the fundamental question that this committee is looking at — that is, how to deal with some of these questions. It is the basic question of the communities that are impacted by the decisions that, as government, we are making today. We need to have an equilibrium between what DFO defines as an efficient fishery — DFO has still not given us a definition of “efficient”; I have a news release here where the department again uses the word “efficiency”. The equilibrium must be between the efficient industry and the needs of communities, the social, cultural, economic community. There seems to be no attempt to arrive at some kind of an equilibrium between the two.

DFO seems to be saying that they have made a decision — namely, we have decided that we need an efficient industry. One of the ways to do that is to go the privatization route. Damn the torpedoes, batten the hatches, this is the way we are headed. This does not include the community. You are seeing that resistance in many communities.

While we do have a great number of representatives of fishermen in committees, and so on, I have not heard many witnesses say that they have representatives of the communities, people who are impacted by decisions that the government is now making. There are very few people who say that it will impact the communities, the school teachers, the cab drivers, and so on. This is where DFO is missing out on having this work a little better.

We have heard much testimony from witnesses who have said that one of the downsides of the current Canadian ITQ system is the lack of property rights, the lack of knowing whether they are true property rights or not. Lately, we have seen DFO announcements calling it permanent individual transferable quotas. “Permanent” was never used in the past. What does permanent mean? Does it eventually mean that it becomes a property right which is regulated by the provinces? Property rights as a provincial jurisdiction is one of the questions that we have wanted to get an answer to. Does the word “permanent” make it that much more of a property right?

This news release also says that DFO will now reduce its restrictions on boat size. Given that these fisheries are now under an ITQ, there is no need to have a limit on boat size. Therefore, will we now let the boats become somewhat like National Sea — enterprise allocations, bigger boats, since they own the quota. That brings us to the question of concentration. If you do allow bigger boats, then how big do we allow them? Do we put on any kind of restriction? Why should we, if they are property rights that are allowed to be concentrated in fewer hands? At what point do we say that they cannot be traded on the stock exchange in Toronto? Where do we put the brakes on? Where does the community fit in all of this, the community that has relied for hundreds of years on hat fish? DFO is saying “damn the torpedoes”, on the one hand;

M. Lane: L'idée, c'est de leur confier des responsabilités. Il est bon qu'ils soient présents. Il faut aussi leur confier des responsabilités. Ce sont des groupes organisés.

Le président: Vous traitez de la question fondamentale qu'examine le comité, à savoir comment aborder certaines de ces questions. C'est la question fondamentale que soulèvent les collectivités touchées par les décisions que nous prenons aujourd'hui en tant que gouvernement. Nous devons établir un équilibre entre ce que le MPO définit comme une pêche efficiente — il ne nous a toujours pas donné une définition du mot «efficiente»; j'ai lu un communiqué dans lequel le ministère utilise une fois de plus le mot «efficience». On doit établir un équilibre entre l'efficience de l'industrie et les besoins des collectivités sociales, culturelles et économiques. Il semble qu'on ne fasse rien pour tenter de parvenir à une certaine forme d'équilibre entre les deux.

Le MPO semble indiquer qu'il a pris une décision — nommément, nous avons décidé que nous avons besoin d'une industrie efficiente. Pour y parvenir, l'un des itinéraires possibles consiste à emprunter la voie de la privatisation. Au diable le danger, c'est la voie dans laquelle nous nous engageons. On ne tient pas compte de la collectivité. D'où la réticence qu'on observe dans de nombreuses collectivités.

Même si, dans les comités, nous entendons un grand nombre de représentants des pêcheurs, et ainsi de suite, je n'ai pas entendu beaucoup de témoins nous dire qu'ils comptent dans leurs rangs des représentants des collectivités, des personnes qui sont touchées par les décisions que le gouvernement prend aujourd'hui. Il y a très peu de personnes qui disent que nos décisions auront un impact sur les collectivités, les enseignants, les chauffeurs de taxi, et cetera. Voilà où le MPO aurait pu mieux se tirer d'affaire.

Nous avons entendu bon nombre de témoins nous dire que l'un des inconvénients du régime actuel de QIT au Canada tient à l'absence de droit de propriété, au fait qu'on est incapable de dire s'il s'agit ou non de véritables droits de propriété. Dernièrement, le MPO a, dans des annonces, parlé de quotas individuels transférables permanents. Par le passé, on n'utilisait pas le mot «permanent». Que signifie-t-il? Faut-il comprendre que les quotas deviennent des droits de propriété régis par les provinces? Les droits de propriété relevant de la compétence des provinces sont l'une des questions auxquelles nous voulions pouvoir répondre. Le mot «permanent» a-t-il pour effet de renforcer à ce point les droits de propriété?

Dans le même communiqué, on affirme également que le MPO réduira les restrictions qu'il impose à la taille des bateaux. Étant donné que ces pêcheries sont aujourd'hui régies par des QIT, il n'y a plus lieu d'imposer des limites à la taille des bateaux. Par conséquent, nous donnerons maintenant aux bateaux la possibilité de devenir comme la Compagnie nationale des produits de la mer — les allocations aux entreprises, les bateaux plus grands — puisque se sont des sociétés qui possèdent les quotas. Voilà qui soulève la question de la concentration. À supposer qu'on choisisse d'autoriser des bateaux de plus grande taille, jusqu'où ira-t-on? Convient-il d'imposer ou non une forme de restriction? S'il s'agit de droits de propriété dont nous autorisons la concentration dans un plus petit nombre de mains, pourquoi

and on the other hand, the communities are saying, "What about us?"

Mr. Lane: DFO cannot mandate efficiency, as much as they might like to imagine that that is what the fishery should look like. We all would like that. You must allow it to happen and leave it to the individual elements of the fishery, large and small companies, to carry out those tasks themselves. In any sense, DFO really is not in the business of measuring efficiency.

The notion of quotas as property rights and the permanence of those quotas is an important issue. Now we are getting into the details of the specific characteristics of the quota itself and the property value. I, along with my colleague at the St. Andrews biological stations, wrote a paper on the herring fishery in which we argued that in the 1983 ten-year management plan, which ended in 1992, there was clearly stated information provided in that plan and to the fishermen that it was a 10-year plan — obviously, by the name of the plan — and that in 10 years they would start all over again, look again at the allocations and see how this experiment has gone. That was a 10-year quota. This was pushed by the Kirby report, which suggested that this was exactly what this herring fishery should do. They moved the gulf fisheries out of Scotia-Fundy and they left that quota-based fishery for the Scotia-Fundy region, approximately 40 vessels at the time.

The Kirby report also anticipated that, as a result of this quota system and because of the overcapitalization, there would only be 20 or 25 vessels in the fishery after 10 years. However, having said to the fishermen at the beginning of the plan that this quota fishery, as a transferable fishery, will be looked at in 10 years time, everybody stood fast. There was great happiness in the initial year of the quota system because five or six vessels dropped out of the system. Why did they drop out? Some were destroyed by fire. Some left the fishery because they had not fished for 10 years anyway. It was a phony advantage that occurred there. So in the end, because of the lack of permanence, rationalization did not occur.

Now since that time, we have had a rollover of the 10-year plan and no specified date on this. The renegotiation of the quotas had taken place, but unsuccessfully, so everybody still held fast. However, since that time, there has been a general feeling that this is the way it will be from now on. We have actually dropped vessels out of the system, partly because of stock effects and market effects as well, I must add, but there is some rationalization occurring there. That had to do — and our argument in this paper I mentioned to you — with the fact that the permanence was not defined. As a property right, that is an element that Scott talks about in terms of the duration of that and the value attributed to that quota.

devrions-nous le faire? Comment pouvons-nous dire qu'ils ne peuvent être transigés à la Bourse de Toronto? Où devons-nous nous arrêter? Dans tout cela, où s'inscrivent les collectivités qui, depuis des centaines d'années, dépendent du poisson? D'une part, le MPO dit: «Au diable le danger»; d'autre part, les collectivités disent: «Que fait-on de nous?»

M. Lane: Le MPO ne peut imposer l'efficacité, quelle que soit l'idée qu'il se fait de ce que la pêche devrait être. Cela nous plairait à tous. On doit laisser les choses suivre leur cours et permettre aux intervenants du secteur de la pêche, grands et petits, de s'acquitter eux-mêmes de ces tâches. Quoi qu'il en soit, le MPO n'a pas pour mandat de mesurer l'efficacité.

Les quotas en tant que droit de propriété et leur permanence représentent un enjeu important. Nous obtenons aujourd'hui des détails à propos des caractéristiques particulières des quotas eux-mêmes et de leur valeur en tant que propriété. De concert avec mon collègue de la station biologique de St. Andrews, j'ai rédigé un article sur la pêche au hareng: dans cet article, nous avons soutenu que, dans le plan décennal de gestion établi en 1983 et qui a pris fin en 1992, on indiquait clairement aux pêcheurs qu'il s'agissait d'un plan établi pour une période de dix ans — comme son nom l'indiquait — et que, dans dix ans, il faudrait tout recommencer, examiner les allocations et faire le bilan de l'expérience. On avait alors affaire à un quota d'une durée de dix ans. C'est dans ce sens qu'allait le rapport Kirby, dans lequel on laissait entendre que c'est précisément ce qu'il fallait faire dans la pêche au hareng. On a retiré les pêcheries du golfe de la région de Scotia-Fundy, et on a laissé cette pêcherie à quota à la seule région de Scotia-Fundy, soit environ 40 navires à l'époque.

Dans le rapport Kirby, on a également prévu que, en raison de la mise en place du régime de quota et de la surcapitalisation, il n'y aurait plus, après dix ans, que 20 ou 25 navires dans la pêcherie. Comme, au début de la période d'application du plan, on avait dit aux pêcheurs que cette pêcherie à quota — à quota transférable — ferait l'objet d'un examen dans dix ans, tous les intervenants ont tenu bon. Pendant la première année d'application du quota, tout le monde était heureux parce que cinq ou six navires s'étaient retirés du système. Pourquoi l'ont-ils fait? Certains ont été détruits par un incendie. Certains ont quitté la pêcherie parce que, de toute façon, ils n'étaient plus utilisés depuis dix ans. On a donc bénéficié d'une sorte de faux avantage. À la fin, le tout ne s'est donc pas matérialisé, faute de permanence.

Depuis, le plan décennal a pris fin, et aucune date précise n'a été arrêtée. On a procédé à la renégociation des quotas, mais sans succès, de sorte que tous les intervenants tiennent toujours bon. Depuis, on a toutefois acquis la conviction générale que c'est ainsi que, dorénavant, les choses se dérouleront. On a retiré des navires du système, en partie en raison des effets sur les stocks — et, je m'empresse de l'ajouter, en partie en raison des effets sur le marché, mais on procède à une certaine forme de rationalisation. Et tout cela s'explique — comme nous l'avons soutenu dans l'article que j'ai évoqué — par le fait que la permanence n'a pas été définie. Du point de vue des droits de propriété, il s'agit d'un élément que Scott aborde du point de vue de la durée du quota et de la valeur qu'on lui prête.

With regard to idea of reducing capital and the changes in the vessels, these things occurred during a period when we did not have quotas. Under quotas, if we eliminate completely the capital restrictions, we do not change in any way, shape or form the amount of fish that those vessels catch. Therefore, it is in your interest, as a fisherman with a vessel like that, to catch those fish in the most efficient way possible. You cannot catch more. You can argue about misreporting and dumping, but you cannot catch more than your quota. Would it not be in your interest to catch it the best, most efficient way possible? So these kinds of capital issues would theoretically disappear. That is what we have seen in many cases.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us today.

Honourable senators, our next witness, Mr. Poetschke, is the Senior Negotiator of the Northern Political Development Directorate of the Department of Indian and Northern Affairs. He is appearing before us today as an individual, not as a representative of that department. He has held a number of positions including that of consultant to the Kirby Task Force on Atlantic Fisheries, and manager of Community Economic Development with the Cashin Task Force on Income and Adjustment in the Atlantic Fisheries.

Dr. Poetschke received his Ph.D. in Sociology and Public Administration at Carleton University in 1997. His career objective, as stated on his curriculum vitae, is to make a difference. That is a wonderful career objective and we should probably all adopt similar career missions.

Mr. Thomas Poetschke, Senior Negotiator, Northern Political Development Directorate, Indian and Northern Affairs Canada: A study like the one I have done is of no real consequence until you communicate the results. This is an opportunity. It is the ideal forum in which to say what I have found.

I am appearing here today as a private citizen, not as a former employee of the Department of Fisheries and Oceans, nor as an employee of the Department of Indian and Northern Affairs. I am a private citizen who spent a good bit of time in Ph.D. work developing empirical indicators of the nature of the DFO organization and the nature of the organization that fishers and officers and managers in certain parts of the fishery would like to see.

The Achilles heel of the issue you are facing — that is, privatization and quota management — is its enforceability. Ultimately, it depends on the willing compliance of people in the industry. If you do not have that, you are lost. From an enforcement perspective, it is too difficult a situation logistically to control. Perfect enforcement in that context is an absolute impossibility; therefore, it requires some other kind of enforcement.

En ce qui concerne les modifications apportées aux navires et l'idée de réduire la capitalisation, ces phénomènes se sont produits à une époque où il n'y avait pas de quota. Si, en vertu des quotas, nous devons éliminer complètement les restrictions sur le capital, nous ne modifierions en rien la quantité de poisson que ces navires peuvent capturer. Par conséquent, les pêcheurs qui possèdent de tels navires ont intérêt à capturer du poisson de la façon la plus efficiente possible. On ne peut pas en capturer davantage. On aura beau évoquer le rejet global et la présentation de faux rapports, on ne peut en capturer davantage. N'est-il pas dans l'intérêt des pêcheurs de capturer les poissons de la façon la plus efficiente possible? Théoriquement, ces problèmes de capitalisation disparaîtraient donc. C'est ce que nous avons observé dans un grand nombre de cas.

Le président: Merci d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

Honorables sénateurs, notre prochain témoin, M. Poetschke, est le négociateur principal de la Direction de l'évolution politique du Nord du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Il comparaît aujourd'hui à titre personnel, et non à titre de représentant du ministère. Il a occupé un certain nombre de postes, y compris celui de conseiller auprès du Groupe de travail Kirby sur les pêches de l'Atlantique et celui de gestionnaire du Développement économique des collectivités auprès du Groupe de travail Cashin sur l'adaptation dans l'Atlantique.

M. Poetschke a obtenu en 1997 un doctorat en sociologie et en administration publique de l'Université Carleton. Il s'est donné pour objectif professionnel, comme il l'a indiqué sur son curriculum vitae, de faire bouger les choses. Il s'agit d'un merveilleux objectif professionnel, et nous devrions probablement tous adopter de telles missions professionnelles.

M. Thomas Poetschke, négociateur principal, Direction de l'évolution politique du Nord, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien: Une étude comme celle que j'ai réalisée n'a de conséquences véritables que lorsqu'on en communique les résultats. J'en ai aujourd'hui l'occasion. Il s'agit d'une tribune idéale où faire part de mes observations.

Je comparais ici à titre privé, et non pas en tant qu'ex-employé du ministère des Pêches et des Océans ni à titre d'employé du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Je suis un particulier qui a passé beaucoup de temps à élaborer, aux fins d'un doctorat, les indicateurs empiriques sur la nature de l'organisation du MPO et sur la nature de l'organisation que les pêcheurs, agents et gestionnaires de certains secteurs de la pêche aimeraient voir.

Le point le plus délicat de la question que vous étudiez — c'est-à-dire la privatisation et la gestion des quotas —, c'est l'applicabilité. En définitive, elle dépend de la bonne volonté des gens de l'industrie. Sans cette bonne volonté, vous ne pouvez rien faire. Au chapitre de l'application, la situation est trop difficile sur le plan logistique pour se prêter à un contrôle. L'application parfaite des règlements dans ce contexte est une impossibilité absolue; il faut donc trouver une autre façon de procéder.

I asked fishers, officers and their managers about two matters. The first was the characteristics of the current organization. There were approximately 80 major questions designed to get a picture of what that organization offers. The second matter, also approached with 80 or so questions, was what kind of organization they would like to see. I asked what kind of an organization would engender their voluntary commitment.

I looked at the fisheries and at the various studies which stated that non-compliance had actually become the norm. It was the rare fisher who was not cheating. In a situation where non-compliance is the norm, there is regulatory chaos.

Obviously, if everybody is cheating, it cannot be because they are all evil, greedy, malicious people. There has to be some relationship between the organization that administers the fisheries and the reaction of the lower participants in the fisheries to that organization. That is why it was important to find out about the nature of this organization.

I am sure you have heard a number of people say that this is an awful organization. I am not here to put the organization down or to build it up. I am here to provide answers based on objective criteria to any questions you might have about its nature. I would also be happy to answer any questions you might have on what kind of organization fishers, officers and managers would like to see.

This is a coercive organization. Its nature is to use force as the means to solve problems. However force is defined, whether through the imposition of laws or regulations on fishers, that is its *modus operandi*. It is exactly the wrong animal for the job that is required, which is somehow to persuade people to agree with and accept the rules. Not surprisingly, what emerged from all of the data I collected was an organization that is normative in sociological terms. It is a representative organization where consensus is the basis. Persuasion, debate, dialogue, involvement and participation are the means used to forge that consensus, and they engender a very strong moral commitment among the organization's participants. It is not a calculative commitment like one would find in an economic organization. It is not alienation, which is the kind of commitment found in coercive organizations. It is a strong commitment to the organization which becomes the members' organization.

My study suggested that it is not ownership of the commons that is required; rather, it is ownership of the means of regulating the commons that is required. If people set the rules, then they become their rules; and, by and large, most people obey their own norms.

Senator Stewart: You were not here when Dr. Lane quoted me, although not as an authority, on the history of the department. I did not do anything like the kind of research that you have done. I got the impression 35 years ago when I was in the House of Commons that the Department of Fisheries, as it was then, was sailing in seas for which it had not been built. The department

J'ai interrogé des pêcheurs, des agents et leurs gestionnaires sur deux sujets, le premier étant les caractéristiques de l'organisation actuelle. Il y avait environ 80 grandes questions conçues pour dégager une image de ce qu'offre l'organisation. Le deuxième sujet, lui aussi abordé par les quelque 80 questions, concernait le genre d'organisation qu'ils aimeraient avoir. Je demandais quel genre d'organisation susciterait leur engagement volontaire.

J'ai examiné les pêches et les diverses études qui mentionnaient que la non-conformité était en fait devenue la norme. Rares étaient les pêcheurs qui ne trichaient pas. Dans une situation où la non-conformité devient la norme, la réglementation tient du chaos.

Manifestement, si tout le monde triche, ce ne peut être parce que tout le monde est mauvais, cupide ou malicieux. Il faut qu'il y ait une relation entre l'organisation qui administre les pêches et la réaction des participants les plus fondamentaux des pêches envers cette organisation. C'est pourquoi il est important de découvrir la nature de cette organisation.

Je suis sûr que vous avez entendu un certain nombre de personnes dire qu'il s'agit d'une organisation abjecte. Je ne suis ici ni pour la vanter ni pour la décrier. Je suis ici pour donner à toutes les questions que vous pourriez avoir concernant sa nature des réponses fondées sur des critères objectifs. Je serai aussi heureux de répondre à toute question que vous pourriez avoir sur le genre d'organisation que recherchent les pêcheurs, les fonctionnaires et les gestionnaires.

Il s'agit d'une organisation coercitive. Par nature, elle utilise la force pour résoudre les problèmes. Quelle que soit la façon dont on définit la force, qu'elle agisse par l'imposition de lois ou l'imposition de règlements aux pêcheurs, c'est ainsi qu'elle fonctionne. Elle est exactement contraire au genre d'organisation qui pourrait faire le travail, c'est-à-dire qui pourrait en quelque sorte persuader les gens d'accepter les règles. C'est peu étonnant ce qui est sorti de toutes les données que j'ai réunies, c'est une organisation qui est normative au sens sociologique du terme. Il s'agit d'une organisation représentative, axée sur le consensus. La persuasion, les débats, le dialogue, l'engagement et la participation sont les moyens utilisés pour parvenir à ce consensus, ce qui suscite un engagement moral très ferme de la part des participants à l'organisation. Il ne s'agit pas d'un engagement axé sur le calcul, comme on en trouve dans une organisation économique. Il ne s'agit pas non plus d'aliénation, ce qui est le genre d'engagement qu'on retrouve dans les organismes coercitifs. Il s'agit d'un engagement ferme envers une organisation qui devient celle de ses membres.

Mon étude m'amène à croire que ce qui est nécessaire, ce n'est pas tant la propriété du fonds commun que celle des moyens de réglementer le fonds commun. Si les gens établissent les règles, ces règles deviennent les leurs; de façon générale, la plupart de ces gens obéissent aux normes qu'ils fixent.

Le sénateur Stewart: Vous n'étiez pas ici lorsque M. Lane m'a cité, — cependant pas comme une autorité — sur l'histoire du ministère. Je n'ai rien fait qui ressemble aux genres de recherches que vous avez faites. J'ai eu l'impression il y a 35 ans lorsque j'étais à la Chambre des communes, que le ministère des Pêches, dans la forme qu'il avait alors, naviguait dans des eaux

previously had been concerned with a certain amount of regulation, opening the lobster season in certain places on April 9 or May 1 and closing it, and it had quite a strong science element.

However, over the years, as the fishery became more complicated and, in some branches, more productive, the department was not able to change to perform an appropriate role. Some of this had to do with the personnel in the department. Some of it also had to do with the kind of persons who were appointed as ministers. I got the impression that the Minister of Fisheries within his area has more power than any other minister of the Crown. Certainly more than the Minister of Agriculture. He has more regulatory authority. Yet very rarely did I feel that there were ministers who were competent to perform the enormous task which was before them.

This is a caricature. How far wrong am I in my apology, as it were, for the department? It is an apology because I am saying that it is now expected to perform a role for which it was not initially cast.

Mr. Poetschke: The Minister of Fisheries and Oceans has an enormous amount of power in the Fisheries Act. It is considered by many to be one of the strongest pieces of legislation that there is.

I could not agree more with your point in respect to the minister not being able to grapple with the complexity of the issues. The minister cannot possibly be on top of all of the issues, particularly when there is an immense regulatory framework which is so complicated that even the officers cannot figure it out and there are so many different gear-type groups scattered over an enormous terrain.

That was exactly the point that Max Weber belaboured. His anxiety, which, I understand, led to a nervous breakdown, was over how one could keep the fair organization of bureaucracy and have politicians who made decisions without having the bureaucracy become much more informed than the minister. Consequently, bureaucracies are run by bureaucrats, not by ministers.

Weber's solution was for ministers to back off from solving local political conflicts and to delegate the authority down to the level where those local political conflicts can be solved by communities of people who have the local expertise and knowledge to make the most effective decisions. They probably will not make good decisions all of the time. However, Weber argued that the politicians should back off and steer the state strategically.

Senator Stewart: You speak of communities of people and we have heard about community quotas and some of the problems that the administration of community quotas would entail. I will raise a point on jurisdiction.

Certain aspects of the fisheries come under federal jurisdiction. However, long before the fish reach the market, the provincial jurisdiction intervenes. We were told earlier this morning that the

pour lesquels il n'avait pas été créé. Le ministère s'était auparavant occupé d'une certaine réglementation, ouvrant la saison de la pêche au homard à certains endroits le 9 avril ou le 1^{er} mai et la fermant par la suite, et il était doté d'un élément scientifique très solide.

Cependant, avec les années, à mesure que se complexifiaient les pêches et qu'elles devenaient, à certains égards, plus productives, le ministère n'a pas été en mesure d'évoluer de façon à assumer un rôle approprié. Cela s'expliquait en partie par le personnel du ministère. Cela s'expliquait aussi en partie par le genre de personnes qui sont nommées ministres. J'ai eu l'impression que le ministre des Pêches possède, dans son secteur, plus de pouvoirs que tout autre ministre fédéral. Il en possède certes plus que le ministre de l'Agriculture. Son pouvoir réglementaire est supérieur. Pourtant, je n'ai que très rarement eu l'impression que les ministres nommés avaient la compétence voulue pour s'acquitter de l'énorme tâche qui leur était imposée.

Je fais dans la caricature. À quel point est-ce que je me trompe dans mon apologie du ministère? C'est une apologie, parce que je dis qu'on attend maintenant de lui qu'il s'acquitte d'un rôle pour lequel il n'a pas au départ été créé.

M. Poetschke: Le ministre des Pêches et des Océans possède, en vertu de la Loi sur les pêches, d'énormes pouvoirs. La Loi sur les pêches est considérée par bien des gens comme l'un des textes législatifs les plus marquants.

Je ne saurais être plus d'accord avec votre argument au sujet du ministre incapable de jongler avec des enjeux si complexes. Le ministre ne peut être au courant de toutes les questions, particulièrement quand le cadre de réglementation est si vaste et si complexe que même les fonctionnaires ne peuvent l'interpréter et qu'il y a tant de groupes et de types d'engins répartis sur une surface aussi énorme.

C'est exactement l'argument que Max Weber s'acharnait à défendre. Ce qui le rendait si anxieux, à un point tel qu'il en a fait une dépression nerveuse, c'est la question de savoir comment faire en sorte que l'organisation de la bureaucratie demeure équitable et que les politiciens prennent les décisions sans que la bureaucratie devienne bien plus informée que le ministre. Ainsi, les bureaucraties sont exploitées par des bureaucrates, pas par des ministres.

Weber avait trouvé une solution: que les ministres cessent de résoudre les conflits politiques locaux et délèguent les pouvoirs jusqu'au niveau où ces conflits peuvent être résolus, c'est-à-dire à celui des collectivités qui possèdent les connaissances et l'expertise locale voulues pour prendre les décisions les plus efficaces. Certes, ils ne pourront toujours prendre de bonnes décisions. Cependant, Weber alléguait que les politiciens devaient reculer et se contenter de diriger stratégiquement l'État.

Le sénateur Stewart: Vous parlez de collectivités, et nous avons entendu parler de quotas communautaires et de certains des problèmes que l'administration des quotas communautaires supposerait. Mon argument va porter sur la sphère de compétence.

Certains aspects des pêches relèvent du gouvernement fédéral. Cependant, bien avant que le poisson atteigne le marché, la province intervient. On nous a dit, plus tôt ce matin, que le

federal government contributed to the problem of overcapitalization and we were told that provincial governments contributed to the problem of overcapitalization. From your analysis of the present situation, is there a federal-provincial jurisdiction problem? Would there be a federal-provincial jurisdiction problem in the kind of approach which you think would be desirable?

Mr. Poetschke: First, we need an organization that has the credibility of the people, then the technical problems can be solved. I see federal-provincial jurisdiction as a technical problem. It would be a problem that the people in that organization would solve. Again, they are the ones who face the rewards and the punishments for designing systems that do not work. It is they who have the most to lose and the most to gain from sorting out jurisdictions. That is how I would approach it: first, design an organization with attributes that everyone can accept, and then have those people solve the problem.

Senator Stewart: You speak of an organization. Would this organization be a legal entity? Could it do business? If so, from what level of government would it get its incorporation?

Mr. Poetschke: I am having a problem communicating to you the concept of organization that I have in mind. Probably the most efficient use of everyone's time is to turn to page 12 of the handout I provided.

Table 9 lists the internal characteristics and sub-characteristics of an organization. The following dimensions will be found in the left hand column: the spheres of consensus that are required to make an organization work; the typical communication mechanisms that it has; the way it recruits people to work in it; the socialization strategy, or the way an organization promotes a stable sense of what it is all about among the people that work in it; the scope the organization has over people's lives; the pervasiveness of the organization in their lives; the nature of the work and its relation to the amount of bureaucracy; and, finally, the functions of its rules. These organizational characteristics can vary enormously.

For example, in the watch-coercive type of organization, there may be absolutely no spheres of consensus; that is, consensus does not have to be obtained, because if the members of the organization do not do what they are told, down comes the hammer. On the other hand, in a legalistic-utilitarian organization, which is the direction in which a lot of the privatization discussions are headed, all that is necessary in the way of consensus is for everyone to agree on the procedures and policies that they will implement. They also need to agree on the definition of the facts.

In a service-oriented and community-based normative organization, there must be consensus in all six spheres. If there is not, there will be big problems. If nobody agrees on the definition

gouvernement fédéral avait contribué au problème de la surcapitalisation, et on nous a dit que les gouvernements provinciaux y ont aussi contribué. D'après votre analyse de la situation actuelle, s'agit-il d'un problème de compétence fédérale-provinciale? Y aurait-il un problème de compétence fédérale-provinciale dans le genre d'approche qui serait, selon vous, souhaitable?

M. Poetschke: Tout d'abord, nous avons besoin d'une organisation à laquelle les gens croient, pour que les problèmes techniques puissent être résolus. Selon moi, la compétence fédérale-provinciale est un problème technique. Ce genre de problème serait résolu par les gens de l'organisation. Encore une fois, ce sont eux qui récoltent les fruits d'un système bien conçu ou les problèmes si le système ne fonctionne pas. Ce sont eux qui ont le plus à perdre et le plus à gagner d'une distinction des sphères de compétence. C'est pourquoi j'adopterais la démarche suivante: tout d'abord, concevoir une organisation dotée d'attributs que tout le monde peut accepter, et faire en sorte que les gens qui en sont membres règlent le problème.

Le sénateur Stewart: Vous parlez d'une organisation. S'agirait-il d'une entité juridique? Pourrait-elle faire des affaires? Le cas échéant, se constituerait-elle en société au fédéral ou au provincial?

M. Poetschke: J'ai de la difficulté à vous communiquer le concept d'organisation auquel je pense. Peut-être que la façon la plus facile d'y arriver serait de consulter la page 12 du document que je vous ai fourni.

Le tableau 9 énumère les caractéristiques et sous-caractéristiques internes d'une organisation. Les dimensions suivantes se trouvent dans la colonne de gauche: les sphères de consensus nécessaires au fonctionnement de l'organisation, les mécanismes de communication typique dont elle est dotée, la façon dont elle recrute les gens qui y travaillent, la stratégie de socialisation, c'est-à-dire la façon dont une organisation projette une image stable de ce qu'elle est auprès des gens qui y travaillent, la portée de l'organisation sur la vie des gens, la mesure dans laquelle elle envahit chacun des secteurs de leur vie, la nature du travail et sa relation avec l'ampleur de la bureaucratie et, enfin, les fonctions de ses règles. Ces caractéristiques organisationnelles peuvent varier énormément.

Par exemple, dans le type d'organisation axée sur la surveillance et la coercition, il peut n'y avoir absolument aucune sphère de consensus; autrement dit, on n'a pas à rechercher de consensus, parce que si les membres de l'organisation ne font pas ce qu'on leur dit, ils se font taper dessus. Par contre, dans l'organisation légaliste-utilitaire, qui est l'orientation que prend, dans bien des cas, le débat sur la privatisation, tout ce qui est nécessaire pour obtenir le consensus, c'est que tout le monde s'entende sur les procédures et les politiques qu'ils vont appliquer. Ils doivent aussi s'entendre sur la définition des faits.

Dans une organisation normative axée sur le service et fondée sur la collectivité, le consensus doit être présent dans chacune des six sphères, sans quoi vous aurez de gros problèmes. Si personne

of reality, which is pretty much the case in a lot of fisheries issues, how can the organization operate?

The goals are the maximization of the resource and, at the same time, the preservation of that resource for future generations of Canadians. If there is no agreement on these goals, how can it work?

The communication mechanisms in the current organization are such that half the time the officers do not have the information they need to do the job. The rules are changed out from under them. They go out to try to enforce the rules but they do not realize that the fishers are the ones who have the information. The officers try to charge or arrest the fishers, who just laugh and say, "Phone Halifax because the rules have changed."

The communication mechanisms needed are the kind found in the service-oriented and community-based normative organization. Everybody should have the information they need because everybody should be involved in making the decisions. This is the kind of organization that the officers, managers and fishers I spoke to said they would like to see.

Senator Butts: I like your hypotheses. I do not know where to go after that. Non-compliance has become the norm. There may be some compliance in good times, but in hard times there is close to rebellion. Look at how many times ministers' offices on the East Coast have been occupied. We have not heard the end of the current talk about salmon, either.

On page 14 of your presentation you state that the only way to get compliance is to appeal to the ultimate values of people and to their way of life. When you speak of this in terms of community, will we end up with thousands of different kinds of organizations depending on the community to which we apply this organization? That is my difficulty.

Mr. Poetschke: In 1984, I did a study of the number of communities that existed in Atlantic Canada and published it in the *Canadian Journal of Regional Science*. Then there were about 500 communities. Subsequently, while working for the Task Force on Incomes and Adjustment in the Atlantic Fishery, we began to realize that things had changed dramatically. Communities were no longer those tiny villages. The patterns of economic, social and political interaction at the local level produced, in effect, community groupings that were sometimes as large as a county.

When I was doing this study locally, we came up with three regions within Shelburne County that would effectively be communities of interaction based on the common pursuit of the fisheries, the technology of the gear that was used, and so on. There were maybe two or three communities in Yarmouth County.

Given the logic of the fisheries, there will be problems when it comes to drawing boundaries; obviously, there will be overlapping boundaries. The fisheries are complex. It is not a perfect world,

ne s'entend sur une définition de la réalité, ce qui est souvent le cas lorsqu'il est question de pêche, comment l'organisation pourra-t-elle fonctionner?

Les objectifs sont la maximisation de la ressource, doublés d'une préservation de cette même ressource pour les générations futures de Canadiens. Si on ne s'entend pas sur ces objectifs, comment cela peut-il fonctionner?

Les mécanismes de communication de l'organisation actuelle sont tels que, une fois sur deux, les agents n'ont pas l'information dont ils ont besoin pour faire le travail. Les règles sont constamment changées à leur insu. Ils tentent d'appliquer les règles, mais ils ne réalisent pas que ce sont les pêcheurs qui ont l'information. Les agents tentent d'accuser ou d'arrêter les pêcheurs, qui éclatent de rire et leur disent: «Téléphonez à Halifax, parce que les règles ont changé!»

Les mécanismes de communication doivent être du genre de ceux qu'on retrouve dans une organisation normative axée sur le service et fondée sur la collectivité. Tout le monde devrait avoir l'information dont il a besoin parce que tout le monde devrait participer à la prise de décisions. Les fonctionnaires, les gestionnaires et les pêcheurs m'ont dit vouloir avoir ce genre d'organisation.

Le sénateur Butts: Vos hypothèses me plaisent. Je ne sais pas trop où cela nous mène. La non-conformité est devenue la norme. Il pouvait y avoir une certaine conformité lorsque les choses allaient bien, mais lorsqu'elles vont mal, la révolte gronde. On a vu qu'à voir combien de fois les bureaux des ministres sur la côte Est ont été occupés. Nous n'en sommes pas non plus rendus à la fin des pourparlers concernant le saumon.

À la page 14 de votre mémoire, vous mentionnez que la seule façon d'obtenir la conformité est d'invoquer les valeurs ultimes des gens et leur mode de vie. Lorsque vous évoquez en ces termes la collectivité, je me demande si nous allons finir avec des milliers d'organisations différentes, à l'image de la collectivité où elles sont installées. Voilà ce qui me pose problème.

M. Poetschke: En 1984, j'ai réalisé une étude sur un certain nombre de collectivités des maritimes, que j'ai publiée dans la *Revue canadienne des sciences régionales*. À l'époque, il y avait environ 1 500 collectivités. Par la suite, tandis que je travaillais pour le Groupe d'études sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique, nous avons commencé à réaliser que les choses avaient profondément changé. Les collectivités n'étaient plus de minuscules villages. Les tendances des interactions économiques, sociales et politiques à l'échelle locale ont en fait donné naissance à des groupements communautaires parfois de la taille d'un comté.

Lorsque je procédais à cette étude à l'échelle locale, nous avons isolé trois régions qui, dans le comté de Shelburne, auraient effectivement été des collectivités en raison du travail commun des pêches, des caractéristiques techniques des engins utilisés, et ainsi de suite. Il y avait peut-être deux ou trois collectivités dans le comté de Yarmouth.

Compte tenu de la logique des pêches, il y aura des problèmes lorsqu'il faudra tracer les frontières. Manifestement, certaines se chevaucheront. Ces pêches sont complexes. Le monde n'est pas

but the communities begin to be obvious at the grass-roots level when they are not so obvious from a theoretical level.

Senator Butts: Would you give each one of these communities its own quota and let the members of the community run with it? Would you let them go and forget about Ottawa?

Mr. Poetschke: No, I do not think so. Ottawa needs to be involved. There needs to be a regulatory authority, and it must be an authority that gains the confidence of the people it regulates. However difficult that is, they need to be part of the plan.

Senator Butts: Much less a part than they are today.

Mr. Poetschke: I do not know that it is even much less. If everyone is working well together, it can be even more. If the department would unleash some of the enforcement managers I talked to, and let them do the work they want to do, they would do fantastic jobs and they would have the support of the communities. Now they cannot. What is needed is a different organization.

Senator Butts: Must they be in that community to understand the community?

Mr. Poetschke: Absolutely.

Senator Butts: They must be there, not sitting up here?

Mr. Poetschke: Yes.

Senator Butts: I understand you had something to do with the Cashin task force. Is that fair?

Mr. Poetschke: Yes.

Senator Butts: Were you part of the piece in the Cashin study that goes very close to talking about a guaranteed annual income?

Mr. Poetschke: No, I was not.

Senator Butts: Okay, you are off the hook.

Senator Cook: Your paper is a wonderful thing if we could bring about the new tomorrow. I hear words like alienation, then I hear wonderful words like partners and consensus. Then when I try to measure it inside my head, I have a feeling there are too many pieces in the loop. There is just too much there to manage it. I hear you say that we are up here and we are subversive and we need to come up. In your conclusions you say that the organization operates without lower-participant consent. Ideally, we are here to look at the harvesters of the resource. Do you see the loop ever getting sorted out with all of the participants being able to participate by consensus?

Mr. Poetschke: It is an enormous problem. You agree with me, since you just said it is so complex. I do not think there is much choice.

I am so excited about this subject because we are talking about finding ways to regulate the appetites, needs and wants of individuals with tremendous abilities and potential who want to

parfait, mais les collectivités commencent à se manifester de façon évidente à la base, alors qu'elles ne l'étaient pas autant sur le plan théorique.

Le sénateur Butts: Accorderiez-vous à chacune de ces collectivités ses propres quotas? Laisseriez-vous les membres de la localité les exploiter à leur guise? Ou les laisseriez-vous tout simplement aller en étant complètement indépendant d'Ottawa?

M. Poetschke: Non, je ne le pense pas. Ottawa doit participer. Il doit y avoir une autorité réglementaire, et cette autorité doit pouvoir obtenir la confiance des personnes qu'elle réglemente. Si difficile que ce soit, Ottawa doit faire partie du plan.

Le sénateur Butts: Beaucoup moins qu'aujourd'hui.

M. Poetschke: Je ne pense pas que ce soit même tellement moins. Si tout le monde travaille bien ensemble, ce peut même être plus. Si le ministère accordait toute latitude à certains des gestionnaires de l'exécution de la loi à qui j'ai parlé et qu'il les laissait faire le travail qu'ils veulent faire, ils feraient un travail fantastique et obtiendraient le soutien des collectivités. À présent, ils ne peuvent pas le faire. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une organisation différente.

Le sénateur Butts: Doivent-ils faire partie de cette collectivité pour bien la comprendre?

M. Poetschke: Absolument.

Le sénateur Butts: Ils doivent être présents sur place, et non pas assis ici?

M. Poetschke: Oui.

Le sénateur Butts: Je crois que vous avez participé au groupe de travail Cashin. Est-ce exact?

M. Poetschke: Oui.

Le sénateur Butts: Avez-vous participé à la partie de l'étude Cashin où il est beaucoup question d'un revenu annuel garanti?

M. Poetschke: Non.

Le sénateur Butts: D'accord, vous êtes tiré d'affaire.

Le sénateur Cook: Votre document est une chose merveilleuse, si nous pouvons concrétiser les nouveaux lendemains. J'entends des mots comme aliénation, puis j'entends des mots merveilleux comme partenaires et consensus. Après, lorsque je tente d'en mesurer la portée dans ma tête, j'ai l'impression qu'il y a trop de pièces dans la boucle. Il y a tout simplement trop de choses à comprendre. Je vous entends dire que nous sommes ici tout en haut, que nous sommes subversifs et que nous devons réagir. Dans vos conclusions, vous dites que l'organisation fonctionne sans le consentement des participants de la base. Idéalement, nous sommes ici pour nous occuper de ceux qui récoltent la ressource. Selon vous, cette impasse pourrait-elle être résolue si tous les participants étaient invités à faire consensus?

M. Poetschke: C'est un problème énorme. Vous en conviendrez, puisque vous avez dit à quel point il est complexe. Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de choix.

Ce sujet me passionne tellement parce que nous parlons de trouver des façons de conjuguer les appétits, les besoins et les désirs de personnes dont les capacités et le potentiel sont énormes

expand that potential. This regulation must be done in such a way that it is in the interest of everyone. That is the fundamental issue.

Look at the planet. Look at what is happening. If we do not find solutions to these kinds of problems, a hundred years from now you will have to go inside your house to stop your skin from burning. It is a bit of an exaggeration, but it is the direction that we are moving. The fisheries are a microcosm of that. We are trying to find ways to get people to voluntarily restrain themselves, but at the same time to be competitive, aggressive and innovative. It is a really tough question.

We have had 2,000 years of the top-down, command-control, hierarchical structure. We need about 200 years of community-based work. That is how long it will take to solve this problem.

Senator Cook: Where would you begin, as a matter of interest? What would be your first priority to bring this about?

Mr. Poetschke: I would completely gut and rebuild the consultative mechanisms.

The Chairman: There have been many confrontations between the DFO and the industry. One situation was particularly confrontational. The DFO, seeing that things were quite bad and that the press was reporting on it, called a meeting, set the agenda, determined who would be invited to the meeting, not only by organization but by person, set the seating, and determined the coffee breaks.

I am not targeting individuals. The industry people asked those in charge of the DFO if they could determine or by consensus arrive at a third-party or neutral chairman for the meeting who would be acceptable to both the DFO and the industry. The DFO declined, rather than jump on the opportunity and say, "Maybe there is something to this, maybe we should look at it and discuss the concept of a neutral chairman". I bring this up as an anecdote only. It does not add anything other than the fact that it fits in well with what you have described as a model.

Given the organization that they have, could the DFO have chosen a neutral chairman?

Mr. Poetschke: What you described is what I found time and again. When I was doing my research, I sat in on meetings where exactly that occurred. Everyone that I talked to, whether fisher or officer or enforcement manager, said exactly the same thing, that this is the way it is done. None of them liked it.

What would happen if someone at some level in the organization in a regional office decided to be flexible? They would not be in good graces anymore.

The Chairman: The model is there. You are saying that the problem is not the people themselves, but the structure of the organization.

et qui veulent étendre ce potentiel. La réglementation doit être faite d'une façon qui sert les intérêts de tout le monde. C'est là un point fondamental.

Regardez la planète. Regardez ce qui se passe. Si nous ne trouvons pas de solution à ce genre de problèmes, dans 100 ans, il vous faudra vous réfugier dans votre maison pour éviter que votre peau ne brûle. J'exagère peut-être un peu, mais c'est vraiment dans cette direction que nous allons. Les pêches en sont un microcosme. Nous tentons de trouver des façons d'amener les gens à se restreindre volontairement, mais à faire preuve en même temps d'esprit de compétition, de dynamisme et d'innovation. C'est une question vraiment difficile.

Voilà 2 000 ans que nous fonctionnons à l'aide d'une structure hiérarchique descendante, axée sur le commandement. Nous avons besoin d'environ 200 ans de travail axé sur la collectivité. Il faudra tout ce temps pour résoudre ce problème.

Le sénateur Cook: Par où commenceriez-vous? Quelle serait votre toute première priorité pour réaliser ce que vous souhaitez?

M. Poetschke: Je refondrais totalement les mécanismes de consultation.

Le président: Il y a eu bien des confrontations entre le MPO et l'industrie. Une situation était particulièrement axée sur la confrontation. Le MPO, voyant que les choses allaient mal et que la presse écrivait là-dessus, a convoqué une réunion, établi l'ordre du jour, déterminé qui serait invité, non seulement quelle organisation, mais chaque personne, a désigné les sièges et déterminé l'heure des pauses café.

Je ne cible personne en particulier. Les gens de l'industrie ont demandé aux responsables du MPO s'ils pouvaient nommer, au besoin par consensus, un tiers ou une personne neutre pour présider la réunion, une personne qui serait jugée acceptable tant par le MPO que par l'industrie. Le MPO a refusé, plutôt que de sauter sur l'occasion et de dire: «Peut-être qu'il y a là un avantage, que nous devrions examiner la question et discuter du concept de président neutre.» Je ne vous raconte cela qu'à titre anecdotique. Cela n'ajoute rien, hormis le fait que cela correspond bien au modèle que vous avez décrit.

Compte tenu de la façon dont il est organisé, le MPO aurait-il pu choisir un président neutre?

M. Poetschke: Ce que vous avez décrit est arrivé maintes et maintes fois. Lorsque je faisais ma recherche, j'ai assisté à des réunions où cela s'est produit exactement de cette façon. Toutes les personnes à qui j'ai parlé, qu'il s'agisse de pêcheurs, de fonctionnaires ou de gestionnaires de l'application de la loi, m'ont dit exactement la même chose, que c'est ainsi que cela fonctionne. Personne n'était d'accord avec cela.

Que se passerait-il si quelqu'un, à un niveau quelconque de l'organisation dans un bureau régional, décidait de faire preuve de souplesse? Il ne serait plus dans les bonnes grâces...

Le président: Le modèle est là. Vous dites que le problème tient non pas aux gens, mais à la structure de l'organisation.

Mr. Poetschke: In general, that is the case. There are individuals who are very comfortable in that kind of organization, but there are many others who are not comfortable.

The Chairman: It would attract people who would be comfortable with that form of organization.

Mr. Poetschke: By logical extension, it would attract them to the top.

The Chairman: You evaluated the regulatory department, the DFO, and the way it is structured. You noted that you had evaluated the fishers' organizations as well. Do I understand that correctly?

Mr. Poetschke: It was not so much an evaluation of the organization, it was an attempt to find out what kind of organization exists. After that, I wanted to determine what, according to the people who are the lower participants in the industry, would be a better organization.

I was very careful about who I chose to speak with and approach. I wanted to speak with a fisher leader. That person could be a leader by position as head of one of the fishers' organizations, or by reputation because everybody in the community referred to that person as the one they talk to when difficult issues arise, or by virtue of being the most financially successful of all the fishers in the community. That is how I chose the people I talked to.

The Chairman: They were not only fishers.

Mr. Poetschke: I actually interviewed about 60 non-fisher community members. Of about 160 respondents, 80 were fisher leaders and another 60 were officers and managers.

Senator Stewart: You seem familiar with the various fisheries in Atlantic Canada. I wonder if asking a question concerning two or three of these fisheries might help to identify the kinds of problems that you would like to see solved. I am thinking particularly of Northumberland Strait and the lobster fishery there. My impression is that that fishery works pretty well. Does that conform to your view?

Mr. Poetschke: I wish I understood the fisheries. The real experts in this study are the fishers that I talked to and the officers and managers. I do not know the Northumberland Strait lobster fishery. I do know a little bit about the Southwest Nova Scotia Shelburne lobster fishery, but I would be on weak ground to try to make a comment.

Senator Stewart: I was hoping to mention the lobster fishery in particular in the Northumberland Strait and then the herring fishery in that area and the snow crab fishery in the lower Gulf to see what the different problems were. However, if the witness feels that he prefers to stay away from that kind of question, that is fine.

Mr. Poetschke: I am sorry. I am really not qualified to answer those questions.

M. Poetschke: En général, c'est le cas. Il y a des personnes qui s'accommodent très bien de ce genre d'organisation, mais il y en a bien d'autres qui s'en accommodent beaucoup moins.

Le président: Cela attirerait des gens qui seraient à l'aise avec cette forme d'organisation.

M. Poetschke: Logiquement, ils seraient attirés vers le haut.

Le président: Vous avez évalué le ministère réglementant, le MPO, et la façon dont il est structuré. Vous avez fait remarquer que vous avez aussi évalué les organisations de pêcheurs. Est-ce bien cela?

M. Poetschke: Ce n'était pas tant une évaluation de l'organisation qu'une tentative de savoir quel genre d'organisation existe. Après, je voulais déterminer ce qui, selon ceux qui se trouvent aux échelons inférieurs de l'industrie, représenterait une meilleure organisation.

J'ai mis beaucoup de soin à déterminer à qui je m'adresserais. Je voulais m'adresser à un leader parmi les pêcheurs. Il pouvait s'agir du dirigeant à la tête d'une organisation de pêcheurs ou de quelqu'un qui a la réputation de leader parce que tout le monde le désigne ainsi, c'est à lui qu'on s'en remet lorsque des difficultés surviennent, ou encore c'est celui qui a le plus réussi sur le plan financier parmi l'ensemble des pêcheurs. C'est comme cela que j'ai décidé à qui j'irais parler.

Le président: Il ne s'agissait pas seulement de pêcheurs.

M. Poetschke: En fait, j'ai interviewé environ 60 personnes qui n'étaient pas des pêcheurs. Sur 160 répondants environ, 80 étaient des leaders parmi les pêcheurs, et 60, des agents ou des gestionnaires.

Le sénateur Stewart: Vous semblez bien connaître les diverses zones de pêche dans la région de l'Atlantique. Je me demande si une question concernant deux ou trois de ces zones de pêche permettrait de faire ressortir le genre de problèmes qui, selon vous, devraient être réglés. J'ai à l'idée le détroit de Northumberland et le secteur de la pêche au homard qui se trouve là. Mon impression, c'est que les choses y fonctionnent très bien. Êtes-vous d'accord avec cela?

M. Poetschke: J'aimerais bien comprendre les pêches. Les véritables experts, dans cette étude, ce sont les pêcheurs à qui j'ai parlé aussi bien que les agents et les gestionnaires. Je ne connais pas le secteur de la pêche au homard dans le détroit de Northumberland. Je connais un peu le secteur de la pêche au homard de Shelburne et du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, mais je ne saurais en parler avec autorité.

Le sénateur Stewart: J'espérais pouvoir parler du secteur de la pêche au homard dans le détroit de Northumberland en particulier, puis du secteur de la pêche au hareng dans la même zone, et de la pêche au crabe des neiges dans la partie inférieure du golfe, pour y déceler les divers problèmes. Toutefois, si le témoin préfère ne pas répondre à ce genre de question, c'est son droit.

M. Poetschke: Je m'excuse. Je ne suis vraiment pas compétent pour répondre à ces questions.

Senator Stewart: One of the merits of the individual transferable quota system that we have heard described is that it leads to a rationalization of the particular fishery and that seems to mean a reduction of the number of boats and an improvement in the quality of the boats and certainly in the way the fish are handled on board the boats.

In the approach to the fisheries that you are recommending, is there much emphasis on the need for rationalization?

Mr. Poetschke: The answer to your question is that fishers and resource managers develop as they start to build a better system. However, I challenge your assumption or the assumption of those who would argue that the imposition of ITQs necessarily leads to a rationalization of the fishery. It is an economic argument, and they can pull out all kinds of curves to show the results. However, it is a limited argument because it assumes that people are rational. One of the problems, especially when one considers the chaos that has reigned in many fisheries, is that the fisheries are irrational. People are rebelling, which is, in a way, irrational, although from another point of view it is the rational expression of a grievance.

If you limit your horizon to the assumption of rational man, as economics unfortunately is forced to do, you stop people from thinking about other possible ways to solve this problem. Maybe an enforcement committee at our community level could be set up where we discuss the major enforcement challenges of whatever kind of fishery we have and we work together to figure out ways to pressure socially those who do not obey into obeying because it is our system. Those are the kinds of things that likely would result in a very effective, and probably efficient, fishery.

Senator Stewart: A lot of fishers hold up National Sea Products Limited or Fisheries Products International as villains, particularly for the ground fisheries. We were told 10 years ago or thereabouts in this committee that some of the draggers were wasting a lot of fish because the onshore plants were highly rationalized. Skippers were told almost to the hour when they were to hail the wharf because that was the time when the plant would be ready to receive them. Fishers were also told what the ideal fish size was so they abandoned the ones that were too big for the cutter and threw over the small ones.

Is that a description of the bad old days or does that still go on? Do you know anything about the efficacy of the observer program?

Mr. Poetschke: I do not think those are the bad old days. I heard from skippers of draggers that they do not fish to a shopping list; they take whatever they can get. They told me they do not waste anything. They deliver it all, but it does not all go in the quota, of course. It is all done illegally.

Le sénateur Stewart: Un des mérites du régime de quotas individuels transférables qui nous a été décrit, c'est qu'il conduit à la rationalisation de la zone de pêche visée, et cela semble se traduire par une réduction du nombre de bateaux et une amélioration de la qualité des bateaux, puis, certainement, de la façon dont le poisson est traité à bord des bateaux.

Dans l'approche que vous recommandez en ce qui concerne les pêches, la nécessité d'une rationalisation a-t-elle une grande place?

M. Poetschke: La réponse à votre question, c'est que les pêcheurs et les gestionnaires de ressources se développent à mesure qu'ils construisent un meilleur régime. Toutefois, je conteste votre assertion, ou l'assertion des personnes selon lesquelles l'imposition de QIT mène forcément à une rationalisation du secteur. C'est là un argument économique, et on peut produire toutes sortes de graphiques pour démontrer les résultats. Par contre, c'est un argument limité, car il présume que les gens sont rationnels. Un des problèmes, surtout lorsqu'on songe au désordre qui a caractérisé un si grand nombre de pêcheries, c'est qu'elles sont irrationnelles. Les gens se révoltent, ce qui, d'une certaine façon, est irrationnel, mais d'un autre point de vue, c'est l'expression rationnelle de doléances.

Si vous vous bornez à présumer que l'homme est rationnel, comme les économistes sont malheureusement forcés de le faire, vous empêchez les gens d'envisager d'autres façons de régler le problème. Peut-être que l'on pourrait établir au sein de notre collectivité un comité d'application des règles où nous discutons des principaux défis que doit relever telle ou telle pêcherie et où nous collaborons pour trouver des façons d'exercer des pressions «sociales» sur ceux qui s'adonnent à de la fraude, car c'est là notre système. C'est le genre de chose qui nous permettrait probablement d'aboutir à une pêcherie très efficace et peut-être efficiente.

Le sénateur Stewart: Un grand nombre de pêcheurs considèrent la Compagnie nationale des produits de la mer Ltée et Fisheries Products International comme les méchants de l'histoire, particulièrement pour ce qui touche le secteur de la pêche au poisson de fond. On a dit il y a 10 ans environ aux membres du présent comité que certains chalutiers gaspillaient beaucoup de poisson parce que les usines des côtes étaient fortement rationalisées. Les capitaines se faisaient dire presque à l'heure près le moment où ils devaient accoster parce que c'était le moment où l'usine était prête à recevoir le poisson. Les pêcheurs se faisaient dire aussi quelle était la taille idéale du poisson, de sorte qu'ils abandonnaient ceux qui sont trop gros pour le trancheur et se débarrassaient des petits.

Est-ce une description de l'époque où les choses allaient mal, ou encore cela se fait-il toujours? Êtes-vous au courant de l'efficacité du programme des observateurs?

M. Poetschke: Je ne crois pas que les choses allaient mal à ce moment-là. Les capitaines de chalutiers m'ont dit qu'on ne leur remettait pas une liste d'épicerie; ils pêchaient le poisson qu'ils pouvaient bien obtenir. Ils m'ont dit qu'ils ne gaspillaient rien. Ils livraient tout, mais tout n'est pas inscrit dans le quota, bien sûr. Tout cela se fait illégalement.

The high-grading that takes place is a feature, and a weakness, of ITQ systems around the world. Short of imposing the death penalty for fishing, which is a little ridiculous, or attaching electronic beacons to each individual and monitoring them like a police state, it is impossible to force people to obey these rules. If they obey the rules at all, it will be through a willingness on their part to do so.

As for the observer program, if I were to make a comment on that I would be stepping outside the bounds of this study and stepping into the role of an enforcement official, and I cannot do that.

Senator Stewart: Have you heard anything about the efficacy of the dockside monitoring program?

Mr. Poetschke: Yes, I have. There were mixed views on dockside monitoring. I cannot remember the details. My study took place both on Newfoundland's West Coast, the northern part of the Northern Peninsula, and in South West Nova. There were discussions about dockside monitoring, but I really cannot remember the details.

Senator Perrault: This is a unique and refreshing paper that you have brought to us. It is an aspect of the question that had not been developed to this extent. I am intrigued by the statement on page 14:

The only goals that could possibly generate the intensity of commitment necessary for fishers voluntarily to restrain themselves from cheating is the appeal to their ultimate values regarding their "way of life", "local community values", "community", and the "maintenance of viable fisheries for future generations of fishers and their families".

This would require us summoning up a nobility of spirit which has not been in evidence at all times in all sections of fisheries in Canada. Given the economic pressures that are on many fishing families to try to find a source of income, do you think they will not exceed the guideline because they are thinking of the ethical considerations in this industry? I wonder if we are expecting too much. What do you think?

Mr. Poetschke: I asked officers and fishers if they ever went out to communities to try to convince people that sticking with the rules was a good idea because it was in their long-term economic interests. They said they very rarely did. There are almost no resources devoted to such an undertaking, although most of them said that occasionally it did take place. I then asked the fishers, and they said they have never heard of such a thing happening. I asked them if they thought it was a good idea, and they said, "Do it. It is a terrific idea." That is one of the kinds of actions that can be taken to make a difference.

As for fishers being on the fringe of losing their business and therefore being required to cheat, the temptation is always there. Except for those who are really facing the crunch, we are probably talking about marginal fishers. Marginal fishers do not catch that much in the way of fish. It does not matter if they cheat.

Le tri des prises est un usage, et une faiblesse, des régimes à QIT dans le monde entier. À moins d'imposer la peine capitale aux pêcheurs, ce qui est un peu absurde, ou de fixer un capteur électronique sur chacun d'entre eux pour les suivre comme on le ferait dans un État policier, il est impossible de forcer les gens à respecter ces règles. S'ils les respectent le moins, c'est par volonté personnelle.

Quant au programme des observateurs, si je devais le commenter, je sortirais du champ de cette étude pour jouer le rôle d'un agent chargé de l'application de la loi, ce que je ne peux faire.

Le sénateur Stewart: Êtes-vous au courant de l'efficacité du programme de vérification à quai?

M. Poetschke: Oui, je suis au courant. La vérification à quai a donné des réactions ambivalentes. Je ne me souviens pas des détails. Mon étude a été réalisée à la fois sur la côte ouest de Terre-Neuve, la partie nord de la péninsule Northern et le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. Il y a eu des discussions sur la vérification à quai, mais je ne me souviens pas vraiment des détails.

Le sénateur Perrault: Le mémoire unique que vous nous avez apporté jette un éclairage nouveau sur la question. C'est un aspect de la question qui n'avait pas été développé jusqu'à ce point. La remarque que vous faites à la page 14 m'intrigue:

la seule façon peut-être d'obtenir des pêcheurs tout l'engagement nécessaire pour qu'ils s'abstiennent eux-mêmes de frauder, c'est de faire appel aux valeurs supérieures que représentent leur mode de vie, leurs «valeurs communautaires», leur «communauté» et le maintien de pêcheries viables pour les futures générations de pêcheurs et leur famille.

Cela exigerait une noblesse de l'esprit qui n'a pas toujours été évidente dans tous les secteurs des pêcheries au Canada. Étant donné les pressions économiques qui s'exercent sur un grand nombre de familles vivant de la pêche, qui doivent trouver une source de revenus, croyez-vous qu'on s'en tiendra à la ligne directrice pour des considérations éthiques dans cette industrie? Je me demande si vous n'en attendez pas trop. Qu'en pensez-vous?

M. Poetschke: J'ai demandé aux agents et aux pêcheurs s'il leur arrivait jamais d'aller dans les localités pour essayer de convaincre les gens que le respect des règles est une bonne idée, car c'est dans leur intérêt économique à long terme. Ils ont dit qu'ils le faisaient rarement. Il n'y a presque pas de ressources consacrées aux entreprises du genre, bien que la plupart des gens aient dit que cela se faisait à l'occasion. Ensuite, je me suis adressé aux pêcheurs, et ceux-ci ont répondu qu'ils n'ont jamais entendu parler d'une telle chose. Je leur ai demandé si cela leur paraissait être une bonne idée, et ils ont répondu «Faites-le. C'est une excellente idée.» C'est le genre de mesures qui peut changer les choses.

Quant aux pêcheurs qui sont sur le point de tout perdre et qui sont donc forcés de frauder, la tentation existe toujours. Sauf pour ceux qui sont vraiment dans le pétrin, il est question probablement de pêcheurs marginaux. Les pêcheurs marginaux n'ont pas des prises très importantes. Il importe peu qu'ils fraudent ou non.

Senator Perrault: We have had a variety of opinions with regard to the ITQ concept. There are powerful temptations out there to cheat and high-grade; are there not? You referred to that earlier in your testimony.

Mr. Poetschke: Absolutely.

Senator Perrault: There are temptations to throw back certain species and to place the emphasis on others.

Mr. Poetschke: That is true. I heard from a number of fishers that they are absolutely disgusted at their own behaviour which they felt they had to do. Again, given the logic of the fisheries and the way they are currently managed, people get away with cheating and are supported in that behaviour. At least, that is how the fishers and officers see it. That is how the department sees it. Cheating becomes a rational activity, and if you remove that, then it is a different ball game. Then the question becomes one of morale. In whose long-term interest is it that these rules should be obeyed?

Senator Perrault: There is an educational challenge out there.

Mr. Poetschke: Absolutely. It is a huge one.

Senator Perrault: You say on page 10 that politicians are not exempt from that wide ranging survey:

This requires politicians to stay out of the enforcement activities, since their interference would introduce an inequality into the system. However, officers do not consider the implications of a biased economic system or their own enforcement actions on its behalf, for the pace of illegal activities that occur.

In what way would you be critical of political interference?

Mr. Poetschke: I am not the one being critical of political interference.

Senator Perrault: What has led you to that statement? Have there been notable examples of political interference?

Mr. Poetschke: Absolutely. I have called it a watch-coercive type of enforcement system because in that kind of system, political interference is widespread.

Senator Perrault: What form does it take? I am not being confrontational. I am seeking information.

Mr. Poetschke: Well, for example, officers would have a certain tuna quota. A fisher comes into the district office and says, "That tuna quota is too low" and wants it bigger. The fisher makes a phone call, then sure enough the phone rings 10 minutes later and the quota is increased. It is widespread.

Senator Stewart: This is the bluefin tuna, is it?

Mr. Poetschke: I do not want to identify the fishery.

Senator Perrault: That is disturbing information. It is important that the committee know of this. Are there any examples of fishing nations, perhaps Japan, where this kind of appeal to the highest standards of ethical and moral conduct has

Le sénateur Perrault: Nous avons droit à diverses opinions en ce qui concerne la notion de QIT. La tentation de frauder et de trier les prises est très forte, ne croyez-vous pas? Vous en avez parlé plus tôt.

M. Poetschke: Tout à fait.

Le sénateur Perrault: On est tenté de relancer à l'eau certaines espèces et de se concentrer sur d'autres.

M. Poetschke: C'est juste. Plusieurs pêcheurs m'ont dit qu'ils sont tout à fait dégoûtés de leur propre conduite, mais qu'ils ont été obligés d'agir ainsi. Encore une fois, étant donné la logique des pêcheries et la façon dont elles sont actuellement gérées, les gens s'en tirent à bon compte et sont encouragés à frauder. Tout au moins, c'est la façon dont les pêcheurs et les agents voient les choses. C'est la façon dont le ministère voit les choses. Frauder devient une activité rationnelle et, si vous l'éliminez, tout est très différent. Cela devient donc une question de morale. À long terme, le respect des règles est dans l'intérêt de qui?

Le sénateur Perrault: L'éducation à faire représente un défi.

M. Poetschke: Tout à fait. C'est un défi de taille.

Le sénateur Perrault: Vous dites, à la page 10, que les politiciens ne sont pas exclus de tout cela:

Pour cela, les politiciens ne doivent pas influencer sur l'application des règles, car leur ingérence introduirait une inégalité dans le système. Les agents n'envisagent justement pas les conséquences d'un système économique biaisé ni de leurs propres mesures d'exécution des règles en son nom, du point de vue des activités illégales qui se produisent.

Est-ce pour cela que vous voyez d'un mauvais oeil les interventions politiques?

M. Poetschke: Ce n'est pas moi qui critique les interventions politiques.

Le sénateur Perrault: Qu'est-ce qui vous a conduit à formuler cette observation? Y a-t-il eu des cas notables d'interventions politiques?

M. Poetschke: Absolument. Je tiens cela pour un régime coercitif de surveillance parce que, dans ce genre de système, l'ingérence politique est largement répandue.

Le sénateur Perrault: Quelle forme prend-elle? Je ne joue pas aux antagonistes, je cherche simplement une réponse à une question.

M. Poetschke: Eh bien, par exemple, les agents ont un certain quota en ce qui concerne le thon. Un pêcheur vient au bureau de district et dit: «Le quota n'est pas assez élevé», il veut le faire augmenter. Le pêcheur fait un appel téléphonique, puis, à coup sûr, le téléphone sonne 10 minutes plus tard, et le quota est augmenté. C'est une pratique largement répandue.

Le sénateur Stewart: Vous parlez du thon rouge, n'est-ce pas?

M. Poetschke: Je ne veux pas identifier la pêcherie.

Le sénateur Perrault: C'est une information inquiétante. Il importe que le comité en soit au courant. Y a-t-il des exemples de pays pêcheurs, peut-être le Japon, où la sollicitation des idéaux éthiques et moraux se révèle efficace? Adoptent-ils des approches

been effective? Are they adopting approaches different from ours that lead to higher ethical conduct?

Mr. Poetschke: With respect to fisheries, I do not know. In general, ethical conduct is widespread. In Japan, for example, if someone drops a wallet on the street, somebody passing by will pick it up and take it to the local police. They will not even look to see whether there is any money in it. The honesty and integrity of the community system is phenomenal.

Senator Perrault: Does that extend to the fishing community?

Mr. Poetschke: I am not sure.

Police forces in this country and in the United States used to be watch systems. Then they became legalistic systems with the uniform, the cars, and the officer separate from the community. The objective was law enforcement and the law was applied equally; if a person was wrong, the person was charged. They antagonized everybody, which increased the crime rates. People were very uncomfortable. There was a crisis.

Next they moved to community-based types of enforcement.

Senator Perrault: They returned to the beat type of policing.

Mr. Poetschke: Officers got out of their cars, started talking to people and developed solutions together with people in the community. They developed committees where people from all walks of life in the community participate in developing policy for the enforcement organization. That is all around us, but not in the fisheries, except if one talks to the people in Newfoundland. They related immediately to the community-based notion of fisheries. They called it neighbourhood watch.

Senator Perrault: There are communities in Canada now adopting neighbourhood watch programs.

Senator Cook: I would like to pick up on Senator Perrault's opening statement. Being a Newfoundlander, I know firsthand of the Newfoundlanders' experience of the collapse of the northern cod fishery and the imposition of the horrific tags program. People needed something, but not that or the way that it was administered. They have come through the fire and the configuration; they are ready. If someone would only listen instead of imposing more of the same on them, I think that that corner of the world would be better served. There is wisdom and the experience of what happened. They are not blaming anybody; they just want an opportunity to fix it. They cannot fix it because they are being told what they need to do because this has happened. They are being told "Go and get retrained and go do this and that." There was no opportunity after that piece was over.

There is a realization, and Newfoundlanders are ready for an opportunity to risk, because there is wisdom in the individual. They know they may have to go to Fort McMurray, or wherever. There was no consensus in that program. I realize that something had to be done quickly for people. If there is one lesson that we could learn, that is the one.

Mr. Poetschke: I would agree with you.

qui diffèrent de la nôtre, qui conduisent à une plus grande éthique?

M. Poetschke: Pour ce qui touche les pêcheries, je ne le sais pas. En règle générale, la conduite éthique est largement répandue. Au Japon, par exemple, si quelqu'un échappe son porte-monnaie dans la rue, un passant le prendra, puis l'apportera au service policier local. Il ne regardera même pas pour voir s'il y a de l'argent. L'honnêteté et l'intégrité du système communautaire sont phénoménales.

Le sénateur Perrault: Est-ce que cela vaut pour les pêcheurs?

M. Poetschke: Je n'en suis pas sûr.

Des forces policières ici et aux États-Unis pratiquaient auparavant ce genre de surveillance. Ensuite, elles ont adopté des régimes légalistes avec l'uniforme, les voitures et l'agent qui est à part de la collectivité. L'objectif consistait à faire respecter la loi, qui s'appliquait également à tous; celui qui commet un tort faisait l'objet d'accusations. Cela a servi à contrarier tout le monde, ce qui a fait augmenter le taux de criminalité. Les gens étaient très mal à l'aise. Il y avait une crise.

Ensuite, elles ont adopté le service policier communautaire.

Le sénateur Perrault: Ils sont revenus à la méthode ancienne.

M. Poetschke: Les policiers sont descendus des voitures, se sont mis à parler aux gens et à trouver avec eux des solutions. Ils ont permis de créer des collectivités où les gens, quelle que soit leur classe sociale, peuvent participer à l'élaboration des politiques de l'organisation d'application. C'est autour de nous, mais pas dans les pêches, sauf pour le cas des gens de Terre-Neuve. Ils se sont immédiatement identifiés à la notion communautaire des pêches. Une espèce de surveillance de quartier pour ainsi dire.

Le sénateur Perrault: Il y a au Canada des collectivités qui sont en train d'adopter des programmes de surveillance de quartier.

Le sénateur Cook: J'aimerais donner suite à la première remarque du sénateur Perrault. Étant originaire de Terre-Neuve, je connais directement l'expérience qu'a constitué l'effondrement de la pêche à la morue du Nord et l'imposition de l'exécration LSPA. Les gens avaient besoin de quelque chose, mais non pas de cela ni de la façon dont on l'a administré. Ils ont traversé toute une épreuve; ils sont prêts. Si seulement quelqu'un les écoutait au lieu d'essayer d'imposer encore la même chose, je crois que la situation dans ce coin de pays serait meilleure. Ceux qui ont vécu la situation ont une sagesse et une expérience. Ils ne jettent pas la pierre à quiconque; ils veulent seulement l'occasion de régler la situation. Ils ne peuvent le faire, car on leur dit ce qu'ils doivent faire dans ce cas. On leur dit: «Allez vous recycler. Faites ceci et faites cela.» Il n'y a pas eu d'occasion à la fin.

On prend conscience de la situation, et les Terre-neuviens sont prêts à courir un risque, car l'individu est sage. On sait qu'il faudra aller à Fort McMurray ou ailleurs. Il n'y avait pas de consensus en ce qui concerne ce programme. Je me suis rendu compte du fait qu'il fallait agir rapidement pour aider les gens. S'il y a une leçon à tirer de tout cela, la voilà.

M. Poetschke: Je suis d'accord avec vous.

The Chairman: We had Mr. Rennie appear before us from New Zealand. He explained what has happened in New Zealand where the fisheries are almost completely privatized now. The right to fish is freely traded and sold and used as a capital to make loans or to borrow money to buy somebody else's quota or what have you. They are even looking at the concept of selling the right to fish to foreigners. Inevitably, it is a kind of continuum from a common property to a fully privatized property-based ownership.

One of the downsides that Mr. Rennie mentioned as a result of this was that the property becomes something to which a value is attached, and, as with any other investment, one expects a return on the investment. If one needs to borrow the money, one must have a fairly good return on a yearly basis.

As a result, the value of some of these stocks has gone up. When people borrow money, they need to get a good return on it, otherwise they move their investments elsewhere. As opposed to promoting a long-term view of the fishery, which is claimed as one of the major benefits of an ITQ system where people have more of a long-term stake in it, this is creating a very short-term view of the industry because people want that return on investment. Most people do not get into investments for a very long time. They want the investment to look good on a yearly basis.

Did you get the feeling from fishers that they might be concerned that over the long haul this might happen in Canada? If we do continue the route to privatization, would it place all that much more pressure on the stocks to be fished much more quickly on a yearly basis?

Mr. Poetschke: What I heard from fixed-gear fishers was that if ITQs were imposed, and that is the term they used, the fishery would be owned by two or three people who would fish it for economic reasons. In an economic organization, that is the sort of thing that happens. The commitment is to a return on investment. It is perfectly understandable.

However, in a normative organization where the goal is, not return on investment, but the preservation and pursuit of a way of life that has been going on for 300 years, there is a different attitude. It does not mean that in that normative situation there will not be those who take a return-on-investment attitude, but it will be up to the community to figure out how to deal with that.

The Chairman: Thank you very much, doctor. We appreciate the testimony you have provided us with today.

The committee adjourned.

Le président: M. Rennie, de Nouvelle-Zélande, est venu témoigner. Il a expliqué ce qui s'est passé en Nouvelle-Zélande, où les pêcheries sont aujourd'hui presque entièrement privatisées. Le droit de pêcher est librement négocié, il est vendu et utilisé à titre de capital pour verser des prêts ou pour emprunter de l'argent, afin d'acheter des quotas et ainsi de suite. On envisage même de vendre à des étrangers le droit de pêcher. Inévitablement, c'est ce genre de continuum qui se présente — de la propriété collective à un régime entièrement privatisé.

Un des inconvénients auxquels a fait allusion M. Rennie concerne le fait qu'une valeur est accordée à la propriété et, comme c'est le cas pour tout autre investissement, on finit par s'attendre à un certain rendement. S'il faut emprunter de l'argent, on s'attend à un assez bon rendement annuel.

De ce fait, la valeur de ces stocks a augmenté. Lorsque les gens empruntent de l'argent, ils ont besoin d'un bon rendement sur cet argent, sinon ils placent les sommes ailleurs. Plutôt que de promouvoir une vision à long terme de la pêcherie, ce qui est présenté comme un des principaux avantages du régime à QIT, pour les gens qui y ont un intérêt à long terme, cela situe l'industrie dans une perspective à très courte vue, puisque les gens veulent un rendement sur leur investissement. La plupart des gens n'investissent pas pour le long terme. Ils veulent que l'investissement soit attrayant d'une année à l'autre.

Vous semble-t-il que les pêcheurs se soucient de ce qui arrive au Canada, pour le long terme? Si nous poursuivons sur la voie de la privatisation, la pression pour qu'on pêche encore plus tous les ans serait-elle vraiment beaucoup plus grande?

M. Poetschke: Les pêcheurs à engins fixes ont dit que si les QIT étaient imposés, et c'est le terme qu'ils ont utilisé eux-mêmes, la pêcherie appartiendrait à deux ou trois personnes, qui exerceraient leurs activités pour des raisons économiques. C'est une organisation économique, c'est le genre de choses qui se produit. C'est le rendement sur l'investissement qui prime. C'est tout à fait compréhensible.

Par contre, dans le cas d'une organisation normative dont l'objectif consiste non pas à obtenir un rendement sur un investissement, mais plutôt à conserver la ressource et à perpétuer une façon de vivre qui existe depuis 300 ans, l'attitude n'est pas la même. Cela ne veut pas dire que, dans cette situation normative, il n'y aura personne qui cherchera à maximiser son investissement. C'est plutôt qu'il appartiendra alors à la collectivité de trouver une façon de s'en tirer.

Le président: Merci beaucoup, Monsieur Poetschke. Nous apprécions le témoignage que vous êtes venu nous livrer aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

June 4, 1998

As an individual:

Mr. Hamish Rennie, University of Waikato, New Zealand.

Le 4 juin 1998

À titre personnel:

M. Hamish Rennie, Université de Waikato, Nouvelle-Zélande.

June 11, 1998

As individuals:

Dr. Daniel E. Lane;
Dr. Thomas Poetschke.

Le 11 juin 1998

À titre personnel:

M. Daniel E. Lane, professeur;
M. Thomas Poetschke.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Fisheries

Chairman:
The Honourable GERALD J. COMEAU

Thursday, October 1, 1998

Issue No. 11

Nineteenth meeting on:

The questions of privatization and
quota licensing in Canada's fisheries

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE
COMMITTEE (budget)

WITNESS:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Pêches

Président:
L'honorable GERALD J. COMEAU

Le jeudi 1^{er} octobre 1998

Fascicule n° 11

Dix-neuvième réunion concernant:

Les questions de privatisation et d'attribution des
permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada

Y COMPRIS:
LE DEUXIÈME RAPPORT
DU COMITÉ (budget)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gerald J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	Meighen
Butts	Robertson
Cook	Robichaud, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
Losier-Cool	Stewart
* Lynch-Staunton (or Kinsella (acting))	
* <i>Ex Officio Members</i>	
(Quorum 4)	

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gerald J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Meighen
Butts	Robertson
Cook	Robichaud, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
Losier-Cool	Stewart
* Lynch-Staunton (ou Kinsella (suppléant))	
* <i>Membres d'office</i>	
(Quorum 4)	

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 1, 1998
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:30 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Butts, Cook, Comeau, Perrault, Robertson and Stewart (6).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

By videoconference, as an individual:

Mr. Philip M. Saunders, Associate Professor of Law, Marine and Environmental Law Programme, Dalhousie Law School.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

Professor Saunders made a statement and answered questions. At 9:37 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Barbara Reynolds

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 1^{er} octobre 1998
(20)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Gerald J. Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Butts, Cook, Comeau, Perrault, Robertson et Stewart (6).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

Par vidéoconférence, à titre personnel:

M. Philip M. Saunders, professeur agrégé de droit, Programme de droit maritime et environnemental, Dalhousie Law School.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité poursuit l'examen des questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches du Canada. (*Voir le texte intégral de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 2 daté du 27 novembre 1997.*)

M. Saunders fait une déclaration et répond aux questions.

À 9 h 37, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, April 2, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, November 19, 1997 to examine and report on the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries, respectfully requests that it be empowered to designate one or more members of the Committee and/or such staff as may be necessary to travel in Canada or abroad on a fact-finding mission on behalf of the Committee; and that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,

GERALD J. COMEAU

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 2 avril 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 19 novembre 1997 à examiner, afin d'en faire rapport, les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada, demande respectueusement que le comité soit autorisé à désigner un ou plusieurs membres du comité et (ou) le personnel nécessaire pour entreprendre un voyage d'information au Canada ou à l'étranger pour le compte du comité et que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des comités du Sénat*, le budget présenté au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES
SPECIAL STUDY
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 1999

Order of Reference

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, November 19, 1997:

"The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That the Standing Committee on Fisheries be authorized to examine and report upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fifth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee;

That the Committee have the power to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Committee submit its final report no later than December 10, 1998."

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 5,000
Transportation and Communication	66,382
All Other Expenditures	<u>600</u>
TOTAL	\$ 72,000

The foregoing budget was approved by the Standing Senate Committee on Fisheries on the 26 of March, 1998.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is being considered.

Date

Chairman, Standing Senate Committee on Fisheries

Date

Chairman, Standing Committee on Internal Economy,
Budgets and Administration

The Senate Administration has reviewed this budget application

Gary O'Brien, Director of Committees and Private Legislation

Date

Hroun Aghajanian, Director of Finance

Date

EXPLANATION OF COST ELEMENTS

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Communications Consultant – Webmaster (0401)	\$ 3,000
(Contract at \$30 per hour for 100 hours)	
2. Working Meals (0415)	2,000
(8 meals at \$250)	

TOTAL

\$5,000

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

1. Video Conferencing (0226)	
a) Equipment Rental, 2 months	8,000
b) External Room rental (2 hours duration)	
New Zealand (\$1,000x2)	2,000
Iceland (\$700x2)	1,400
Norway (\$600x2)	1,200
Canadian sites (\$175 x 10)	1,750
Washington DC	<u>700</u>
	7,050
c) Technicians 36 hours x \$75.00	2,700
d) Conference administration (26 x \$500)	<u>13,000</u>
Total	30,750
2. Committee Travel to St. Andrews (DFO Biological Station), Halifax (BIO) & Boston (Woods Hole Oceanographic Institute) (0201)	
10 Senators	
1 Clerk	
<u>1 Researcher</u>	
12 Participants	
a) Air Transportation:	25,200
Ottawa – Saint John – Halifax – Boston – Ottawa for 12 participants (2,100 x 12)	
b) Ground Transportation	2,264
Saint John–St. Andrews	400
Halifax–Dartmouth	400
Boston–Cap Cod (\$250US)	CDN 360
Taxis 4x12x\$23	1,104

c) Per Diems		2,528	
New Brunswick\$99.50x12	1,083.	CDN	
Halifax: \$49.75 x 12	597.	CDN	
Boston \$49,75US x12 (\$597US)	847.74	CDN	
d) Hotel Accommodation		5,160	
One night in Saint John at \$125/n x12	1,500		
One night in Halifax at \$125/nx12	1,500		
One night in Boston at \$125USx12	2 160		
(\$125US x1.44= \$180 CDN)			
e) Contingencies		<u>480</u>	
Total		35,632	
OTAL			\$ 66,382
LL OTHER EXPENDITURES			
1. Miscellaneous Expenditure (0799)		600	
OTAL			\$ <u>600</u>
RAND TOTAL			\$ 72,000

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES
ÉTUDE SPÉCIALE
DEMANDE D'AUTORISATION BUDGÉTAIRE
POUR L'EXERCICE SE TERMINANT LE 31 MARS 1999

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 19 novembre 1997 :

« L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle,

QUE le comité sénatorial permanent des Pêches soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, les questions de privatisations et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada;

QUE les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la deuxième session de la trente-cinquième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinents concernant ledit sujet soient renvoyés à ce comité;

QUE le comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

QUE le comité présente son rapport final au plus tard le 10 décembre 1998. »

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	5 000 \$
Transports et communications	66 382 \$
Autres dépenses	<u>600 \$</u>
TOTAL	72,000 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le comité sénatorial permanent des pêches le 26 mars 1998.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date

Président, comité sénatorial permanent des Pêches

Date

Président, du comité permanent de la régie interne,
des budgets et de l'administration

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Gary O'Brien, Greffier principal des comités et de la législation privée

Date

Siroun Aghajanian, Directrice des Finances

Date

EXPLICATION DES ÉLÉMENTS DE COÛT

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1. Conseiller en communication - Webmestre (0401) (contrat à 30 \$ l'heure x 100 heures)	3 000 \$
2. Repas de travail (0415) (8 repas x 250 \$)	2 000
TOTAL	5 000 \$

TRANSPORT ET COMMUNICATIONS

1. Vidéoconférences (0226)	
a) Location d'équipement 2 mois	8 000
b) Location de salles extérieures (pendant 2 heures)	
Nouvelle-Zélande (1 000 \$ x 2)	2 000
Islande (700 \$ x 2)	1 400
Norvège (600 \$ x 2)	1 200
Villes au Canada (175 \$ x 10)	1 750
Washington, D.C.	<u>700</u>
	7 050
c) Techniciens 36 heures à 75 \$	2 700
d) Administration (26 x 500 \$)	<u>13 000</u>
Total	30 750
2. Voyage à St. Andrews (station biologique), Halifax (Institut océanographique de Bedford) & Boston (Woods Hole Oceanographic Institute) (0201)	
10 sénateurs	
1 greffier	
<u>1 attaché de recherche</u>	
12 participants	
a) Transport aérien :	25 200
Ottawa - Saint John — Halifax — Boston — Ottawa pour 12 participants (2 100 x 12)	
b) Transport au sol	2 264
Saint John - St. Andrews	400
Halifax-Dartmouth	400
Boston-Cap Cod (250 \$ US)	CAN 360
Taxis 4x12x\$23	1 104

c) Indemnité journalière		2 528	
Nouveau Brunswick \$90.25x12	1 083.	CAN	
Halifax: 49,75\$ x 12	597.	CAN	
Boston 49,75\$US x12 (597\$US)	847.74	CAN	
d) Hôtel		5 160	
Une nuit à Saint John à 125\$x12	1 500		
Une nuit à Halifax à 125\$ x 12	1 500		
Une nuit à Boston à 125\$US x 12	2 160		
(125US x 1,44 = 180\$ CAN)			
e) Faux frais		<u>480</u>	
Total		35 632	
TOTAL			66 382 \$
TOUTES AUTRES DÉPENSES			
2. Dépenses diverses (0799)		600	
TOTAL			600 \$
TOTAL GÉNÉRAL			72 000 \$

APPENDIX (B) TO THE REPORT

THURSDAY, April 2, 1998

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Fisheries for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 1999 for the purpose of its Special Study on the Questions of Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries as authorized by the Senate on Wednesday November 19, 1997. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 5,000
Transportation and Communications	66,382
All Other Expenditures	<u>600</u>
TOTAL	\$ 72,000

Respectfully submitted,

Le président,

WILLIAM ROMPKEY

Chairman

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le JEUDI 2 avril 1998

Le comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget présenté par le comité sénatorial permanent de pêches pour les dépenses projetées dudit comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 1999 aux fins de leur Étude spéciale sur les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 19 novembre 1997. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	5 000 \$
Transports et communications	66 382
Autres dépenses	<u>600</u>
TOTAL	72 000 \$

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 1, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:30 a.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gerald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Before we introduce our witness this morning, I would like to inform the committee that we have a new clerk. Many of you will know Barbara Reynolds who has been around the Hill for many years. Barbara has now moved to the Senate and will be the clerk of our committee. On behalf of all committee members, I would extend a warm welcome to her. We all know of your efficient work, and we are pleased you have joined our group.

Today we continue our study of the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. This morning we have as a witness Professor Phillip M. Saunders, an associate professor at Dalhousie Law School and at the School of Resource and Environmental Studies at Dalhousie, and a Research Fellow at the Centre for Foreign Policy Studies. Professor Saunders teaches maritime and environmental law, international fisheries law, judicial remedies, international advocacy and torts. He has also researched the legal aspects of individual quotas.

Professor Saunders we appreciate you taking time out of your busy class schedule to assist our committee this morning. I understand that you had to do some schedule juggling this morning and we appreciate that you did find time to assist our committee in its study of this very important subject. Professor Saunders, the floor is yours.

Professor Phillip M. Saunders, Associate Professor, Dalhousie Law School and School for Resource and Environmental Studies: Mr. Chairman, I very much appreciate the opportunity to speak to the committee and perhaps answer some questions. I do not profess to be an expert on economics and other aspects of ITQs and related matters of privatization, but I believe that important legal issues arise respecting privatization and ITQs that require us to use caution in approaching these matters. I am glad to see that a committee is taking the time to review this in detail.

I know you have heard the background of ITQ approaches and where they fit in the legal notion of property rights and fisheries. I will speak briefly about the claims that are made for these approaches and what the benefits are supposed to be. I will also have a few comments on the validity of those claims and perhaps voice some doubts about some of them. Finally, if not conclusions, I have perhaps cautionary notes because I do not think we are yet ready to draw conclusions on all of these matters.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 1^{er} octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, pour examiner des questions de privatisation et d'attribution de permis de quota dans l'industrie des pêches du Canada.

Le sénateur Gerald J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Avant de vous présenter le témoin de ce matin, je vous annonce que nous avons une nouvelle greffière. Beaucoup d'entre vous connaissent déjà Barbara Reynolds, qui travaille sur la Colline depuis des années. Barbara qui passe maintenant au Sénat sera la greffière de notre comité. Au nom de tous les membres, je vous souhaite la bienvenue, Barbara. Nous connaissons tous l'efficacité avec laquelle vous travaillez et nous sommes heureux de vous compter parmi nous.

Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude des questions de privatisation et d'attribution de permis de quota dans l'industrie des pêches du Canada. Ce matin, nous accueillons comme témoin M. Philip M. Saunders, professeur agrégé à l'École de droit et à l'École des études sur les ressources et l'environnement de l'Université Dalhousie. M. Saunders est aussi chercheur universitaire au Centre des études en politique étrangère. Il enseigne le droit de la mer et de l'environnement et le droit international de la pêche, abordant des sujets tels que les recours judiciaires, les revendications et les délits internationaux. Il fait aussi de la recherche sur les aspects juridiques des quotas individuels.

Monsieur Saunders, nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps, en dépit de votre lourde charge d'enseignement, de venir aider notre comité ce matin. Je crois savoir qu'il vous a fallu modifier votre horaire. Sachez que nous vous en savons gré. Monsieur Saunders, vous avez la parole.

M. Philip M. Saunders, professeur agrégé, École de droit et École des études sur les ressources et l'environnement de l'Université Dalhousie: Monsieur le président, c'est avec beaucoup de plaisir que je profite de cette occasion de prendre la parole devant votre comité et, peut-être, de répondre à certaines questions. Je ne me prétends ni un expert économique ni un spécialiste des autres aspects des QIT et d'autres questions liées à la privatisation. Cependant, la privatisation et les QIT donnent naissance à d'importantes interrogations, sur le plan juridique, qui devraient nous inciter à la prudence. Le fait que le comité prenne le temps de creuser cette question me réjouit.

Je sais que des témoins vous ont expliqué la raison d'être des QIT — c'est-à-dire des quotas individuels transférables — et où ils s'insèrent dans la notion juridique des droits de propriété et de pêche. Je m'arrêterai brièvement aux arguments invoqués en faveur de cette approche et de ses présumés avantages. J'aurai aussi quelques mots à dire au sujet de la validité de ces arguments et j'irai peut-être jusqu'à mettre en doute quelques-uns d'entre eux. Enfin, à défaut de conclusion, j'aurai peut-être des mises en garde à vous faire, car j'estime que nous ne sommes pas encore

With respect to the background, it is important to remember that the use of ITQs and other forms of quota management do not really stand on their own as something completely new or different in theory from other management approaches to fisheries. In essence, most management approaches proceed from two central assumptions based on ideas about the legal status of fisheries resources. The first assumption is that fish are common property, a common property resource owned by no one until they are caught, which has been true in Canada and other common-law jurisdictions. The second assumption is, if left unregulated, individual, competitive behaviour will inevitably result in the destruction of that resource because of the lack of private property and conservation incentives. Therefore, we can either make it private property, which has often been politically unpalatable, or we can take regulatory steps to mimic the effect of private property on making decisions that take into account the effect on the resource.

Most fishery management schemes are tied up in one way or another in trying to replicate the effects of ownership as opposed to common property. Whether we restrict the number of entrants, impose quotas, allocate quotas, impose trip limits or have enterprise allocations, all of these are generally for the same reasons, but some are distinguishable because, rather than just attempting to restrict capacity or methods, they have moved towards assigning property or quasi-property rights in a fishery.

Enterprise allocations, in the past especially, were not full property rights as we understand personal property or freehold property, but if we think of property as a bundle of rights, then clearly these things have characteristics of property. The most important characteristics in this context, the characteristics of property, would be exclusivity. This means that you have exclusive possession, that you can exclude others from the use, that there will be some set, maximum duration, or a permanent duration, that there will be security of tenure, that you are secure in your knowledge of your ownership, and finally, alienability, that is, the right to sell or transfer, dispose of that right as you wish.

Enterprise allocations and other forms of quota have some of those characteristics, but usually there is a fair bit of restriction on the ability to alienate, sell, transfer the resource free of restriction. There may also be time limits.

What ITQs really represent in the broader context is a further step along a continuum towards full property rights, even if they are not full property rights. Generally, depending on the scheme, there have not been full or absolute property rights where these have been implemented, but it is more like property than an enterprise allocation or a quota. The key seems to be alienability, that is the ability to sell or transfer even though it is not free of all restrictions. Therefore, an ITQ holding or right is not fully private property. I believe most responsible proponents of ITQs would reserve some ultimate regulatory power in the hands of

prêts à tirer des conclusions de ce que nous savons de toutes ces questions.

En ce qui concerne le contexte, il importe de se rappeler que le recours au QIT et à d'autres formes de contingentement n'est pas une théorie complètement nouvelle ou différente des autres approches de gestion des pêches. Essentiellement, la plupart des approches de gestion reposent sur deux hypothèses centrales concernant la propriété en common law des ressources halieutiques. La première hypothèse, c'est que le poisson est une ressource publique, de propriété commune, qui n'appartient à personne jusqu'à ce qu'elle soit prise, ce qui était vrai jusqu'ici au Canada et dans d'autres juridictions de common law. La seconde hypothèse, c'est que, s'il n'est pas réglementé, le comportement individuel et compétitif entraînera inévitablement la destruction de cette ressource en raison d'un manque de propriété privée et d'incitatifs à la conservation. Par conséquent, nous pouvons soit privatiser la ressource, ce qui est souvent peu intéressant sur le plan politique, ou prendre des mesures réglementaires en vue de reproduire l'effet de la propriété privée.

La plupart des régimes de gestion des pêches cherchent d'une façon ou d'une autre à reproduire les effets de la propriété privée, par opposition à ceux de la propriété commune. Qu'il s'agisse de limiter le nombre de participants, d'imposer des contingentements, d'attribuer des quotas, de limiter le nombre de sorties ou de donner des allocations aux entreprises, tous ces modèles sont en règle générale populaires pour les mêmes raisons, mais certains se distinguent parce que, plutôt que de simplement chercher à limiter la capacité ou les méthodes, ils cherchent à attribuer des droits de propriété ou de quasi-propriété au sein d'une pêche particulière.

Les allocations aux entreprises, surtout dans le passé, n'étaient pas perçues comme de véritables droits de propriété au même titre que le bien personnel et le bien franc. Cependant, si la propriété sous-entend une foule de droits, alors de toute évidence ces allocations se rapprochent de la notion de propriété. La plus importante caractéristique dans ce contexte serait l'exclusivité, ce qui signifie que vous avez la possession exclusive de la ressource, que vous pouvez empêcher les autres de l'utiliser, qu'une durée maximale ou permanente de ce droit sera imposée, qu'il y a inamovibilité, que vous pouvez compter que vous êtes propriétaire et, enfin, que le droit est transférable, c'est-à-dire que vous pouvez le vendre ou le transférer, l'aliéner comme bon vous semble.

Les allocations aux entreprises et les autres formes de contingentement possèdent certaines de ces caractéristiques, mais elles sont habituellement assorties de pas mal de restrictions, par exemple en ce qui concerne leur aliénation, leur vente, leur transfert. Elles peuvent aussi être assorties d'échéances.

Les QIT représentent en réalité, dans un contexte plus général, une autre étape dans l'échelle continue menant au plein droit de propriété, même s'ils n'en sont pas vraiment. En règle générale, selon le régime, lorsque des quotas individuels transférables sont mis en oeuvre, il n'existe pas vraiment de droit plein ou absolu de propriété. Cependant, ils se rapprochent davantage des droits de propriété que l'allocation aux entreprises ou le contingentement. La clé semble être leur transférabilité, c'est-à-dire la capacité de les vendre ou de les transférer même s'ils ne sont pas libres de toutes restrictions. Par conséquent, être titulaire ou propriétaire

government to remove or reduce those quotas if necessary. If not, in my view, this is an extremely dangerous idea.

You may require them to be subject to conservation restrictions so that they can, ultimately, be taken away, but this does not mean they are not property. For example, even our land, within the constraints of the law, can be taken away by expropriation. The duration of ITQs may be limited. It is a matter to be settled. To whom they can be transferred might be limited. I will return to that point.

An ITQ is still a form of property. It is not property in the fish, but a property right in the quota itself. There is an important distinction. It is a question of how much like private property you want it to be. You have more or less permanency; you have more or less power of alienability. The key for the industry is probably whether it serves the functions of property that they need it to serve: Can you get a loan on the basis of this? Can you find a willing buyer for this property because the security of tenure is good enough? Can you enforce a contract of sale? If this scheme is structured properly, the answer to most of these questions would be yes.

Other quotas and systems are in operation. In fact, with respect to other quotas under management regimes, cases do indicate that quotas can be treated as property for the purpose, for example, of sale of goods.

If that is what they are — just a step further towards property but not necessarily all the way, what claims are made for these approaches? Presumably, we would only move towards the creation of quasi-property rights of this type, remembering that it goes against several hundred years of legal development, because we perceive that there are some particular advantages to be gained in management. What has been claimed for this approach varies from individual to individual.

It breaks down into some key issues: First, increased efficiency from an industrial sense, as with enterprise allocations to some extent. It is claimed that the utilization of capital and labour is more efficient. It is deployed on the logic of the industry and marketplace rather than on some bizarre regulatory structure which everybody immediately circumvents. As well, as claimed by Dr. Lane who appeared before this committee, it allows better long-term planning of investment activity. I will also return to that point.

Administrative efficiency is the second broad claim — that it is easier for managers to deal with this type of system. There tend to be fewer players because of eventual concentration and accumulation of the ITQs. Probably more important, you are not trying so much to regulate how and when they do their work, which reduces the need for micro management. At least, that is

d'un QIT ne revient pas à exercer la propriété de plein droit. La plupart des tenants responsables des QIT laisseraient au gouvernement un quelconque pouvoir de réglementation qui lui permettrait de retirer ou de réduire ces quotas au besoin, sans quoi le principe est extrêmement dangereux.

On peut, par exemple, les assortir de restrictions sur le plan de la conservation de sorte qu'il soit possible, en fin de compte, de les retirer. Cependant, cela ne signifie pas qu'ils ne sont pas une forme de propriété. Par exemple, même ici, dans les limites de la loi, des droits de propriété peuvent être retirés par expropriation. La durée des QIT peut être limitée. C'est une question à régler. On peut aussi limiter les personnes auxquelles ces quotas peuvent être transférés. J'y reviendrai plus tard.

Le QIT demeure une forme de propriété. Ce n'est pas la ressource qui appartient au titulaire, mais le quota comme tel. La distinction est importante. Il s'agit de savoir à quel point vous voulez vous rapprocher de la propriété privée. C'est un droit plus ou moins permanent; on a plus ou moins le pouvoir de le céder à d'autres. L'important pour l'industrie, c'est probablement de savoir s'il permet de faire la même chose que la propriété. Ainsi, peut-on obtenir un prêt en fonction du quota? Peut-on trouver un acheteur disposé à acquérir ce bien parce que la permanence du droit est suffisante? Peut-on faire respecter un contrat de vente? Si le régime est bien structuré, la réponse à la plupart de ces questions devrait être oui.

D'autres régimes et quotas sont utilisés. En fait, en ce qui concerne d'autres quotas prévus dans les régimes de gestion, tout indique qu'ils peuvent être traités comme de la propriété aux fins, par exemple, de vendre des biens.

Si c'est ce qu'ils sont — une étape de plus vers la pleine propriété, sans forcément le devenir —, quels arguments peut-on invoquer à la défense de cette approche? On ne se dirigerait probablement que vers la création de quasi-droits de propriété, conscients que cette orientation va à l'encontre de plusieurs siècles d'évolution du droit. Nous le ferions parce que nous percevons des avantages particuliers sur le plan de la gestion. Les arguments en faveur de cette approche varient d'une personne à l'autre.

Tout revient à certaines questions essentielles. Tout d'abord, l'accroissement de l'efficacité du point de vue industriel, tout comme, jusque dans une certaine mesure, les allocations aux entreprises. On soutient que l'utilisation du capital et de la main-d'oeuvre est plus efficace. La ressource est exploitée selon la logique de l'industrie et du marché plutôt qu'en fonction d'une structure réglementaire bizarroïde que tous cherchent immédiatement à contourner. De plus, comme l'a dit M. Lane qui a comparu devant votre comité, les QIT permettent de mieux planifier à long terme l'investissement. Je reviendrai également sur ce point.

L'efficacité administrative est le deuxième grand argument invoqué — il est plus facile pour les gestionnaires de planifier. Sous pareil régime, le nombre de joueurs tend à diminuer en raison de l'éventuelle concentration et accumulation de QIT. Ce qui est probablement plus important, c'est qu'on n'essaie pas tant de réglementer comment et quand ils font leur travail, ce qui

the claim. Others would say that there is still the incentive to circumvent the regulations, of course, because it is a quota system.

I do not want to spend my time on these two purported advantages. Other people have appeared from government and elsewhere who I think are more competent to deal with them. Rather, I want to look mainly at the final type of claim, the benefit that is seen for ITQs, that when you increase the property-like characteristics of these allocations, you promote sustainability and conservation.

There are at least three general arguments put forward in this regard. The first is that you may reduce overcapacity. A smaller number of rights-holders trying to operate more efficiently on a guaranteed resource allocation will supposedly reduce the capital input and thus reduce the overcapacity, the by-product of the industrial efficiency argument noted above. The second argument is that a more enforceable approach will actually be enforced. This is better than more stringent guidelines which may not be enforced at all, so that improves conservation. Third is the argument, made most strongly by Dr. Lane before this committee, that individual rights-holders will look after the resource more carefully to protect their investment, to protect what they own. This is more of a psychological claim — that it results in a change in attitude and a change in levels of responsibility.

What is the validity of these claims? I want to raise a few questions about the claims first, to be negative for a moment, though I would stress I am not entirely negative about the idea. First, in general, contrary to the assertions of this as a simple matter of fact, it is not all that obvious that ITQs or other property-based approaches automatically deliver these benefits or that they will deliver them in all situations.

Focussing on overcapacity to start with, the assumption may be made that overcapacity is the sole or major problem. In some presentations, from reading through the transcripts, I notice that overcapacity is occasionally equated with the numbers of people in the fishery, and that is just not so. At least in some cases, it is possible that other problems may be as important, such as habitat destruction, gear technology, climate change, and the interaction with the natural cycle of a resource. We may have identified the problem as a lack of property rights and therefore we find we must solve it by the use of property rights and improvement of those property rights, but this conclusion is wrong if the assumption is wrong. It looks as if we are wandering around with a hammer and everything starts to look like a nail.

Furthermore, even if overcapacity is the main problem, what does that mean? It is important here to remember that overcapacity in the context of the fishery is not some single, absolute number. It conveys a couple of things. First, it conveys a relationship of the capacity to the resource, a resource that fluctuates over time. Garrett Hardin's famous analysis of the

réduit le besoin de faire de la microgestion. Du moins, c'est ce qu'on prétend. D'autres répondraient qu'on continue d'inciter à trouver les failles du système, naturellement, puisqu'il s'agit d'un régime de quotas.

Je n'ai pas l'intention de m'arrêter longtemps sur ces deux supposés avantages. Les porte-parole du gouvernement et d'autres organismes qui sont à mon avis plus compétents que moi pour en juger ont témoigné. Je préfère m'arrêter plutôt au dernier type d'argument, au fait que, quand vous accroissez les caractéristiques de quasi-propriété des QIT, vous favorisez la conservation durable de la ressource.

Au moins trois arguments généraux sont avancés à cet égard. Le premier, c'est que vous pouvez peut-être réduire la surcapacité de pêche. Un nombre réduit de titulaires de droits tentant de faire une exploitation plus efficace en fonction d'une allocation de ressource garantie est censé réduire l'apport en capital et, par conséquent, la surcapacité de pêche, sous-produit de l'argument d'efficacité invoqué par l'industrie. Le deuxième argument, c'est qu'une approche plus facile à faire respecter sera en réalité respectée. Cela vaut mieux que des lignes directrices plus rigoureuses qui ne seront peut-être pas du tout respectées, de sorte que la conservation s'en trouve améliorée. Le troisième argument, défendu le plus ardemment par M. Lane devant votre comité, c'est que les titulaires individuels de droits se préoccuperont davantage de la ressource en vue de protéger leur investissement, de protéger ce qui leur appartient. Cet argument relève davantage du domaine psychologique — le QIT entraîne un changement d'attitude, il responsabilise.

Ces arguments sont-ils valables? Je commencerai par émettre certains doutes au sujet de ces arguments, par me faire l'avocat du diable un instant, bien que je ne sois pas tout à fait opposé à l'idée. Tout d'abord, en règle générale, contrairement aux affirmations, il n'est pas si évident que cela que les QIT ou d'autres approches basées sur la propriété produisent d'office ces avantages ou qu'ils les produiront toujours.

Si l'on commence par examiner la surcapacité de pêche, on peut supposer que c'est le seul ou le grand problème. Dans certains exposés, après avoir lu leur transcription, je remarque que l'on établit à l'occasion un lien entre la surcapacité et le nombre de joueurs qui pratiquent une pêche donnée, ce qui n'est tout simplement pas le cas. Du moins dans certains cas, il est possible que d'autres problèmes aient autant d'influence, par exemple la destruction de l'habitat, la technologie des engins de pêche, le changement climatique et l'interaction avec le cycle naturel de la ressource. Nous avons peut-être repéré le problème comme étant un manque de droits de propriété. Nous constatons donc qu'il faut le régler en ayant recours à des droits de propriété et en les bonifiant. Cependant, cette conclusion est fausse si l'hypothèse de départ est fausse. C'est un peu comme si l'on se promenait avec un marteau et que tout commençait à ressembler à un clou.

De plus, même si la surcapacité de pêche est le problème central, qu'est-ce que cela signifie? Il importe de se rappeler que la surcapacité de pêche ne se définit pas en fonction d'un quelconque nombre absolu. Elle est fonction de plusieurs facteurs. Tout d'abord, elle est fonction du rapport entre la capacité de pêche et la ressource, une ressource qui fluctue avec le temps. La

tragedy of the commons was predicated on an essentially static resource in which the only variable that mattered was the amount of exploitation that occurred. Clearly, in fisheries, the resource fluctuates on its own, partly caused by the interaction with human exploitation, but partly not. Therefore, you may get the capacity down to a level that you want and you find that next year it is too much because the resource is not static. It is a relationship, not an absolute.

Are ITQ holders any less likely to put pressure on the minister not to decrease their allocations when this happens than groups of quota holders would be? The alternative, if you make these long-term or permanent ITQs, may be that the minister cannot reduce capacity when it has to be done, and then there is no solution to the overcapacity problem.

My second point is that type of capacity is important. Our first thought here tends toward the size and type of vessel. That is important, obviously, but there is another problem. Simple calculations of capacity may not be enough, partly because of the fluctuations over time, but also because we need to look at the types of owners and the structure of the enterprises. Is the impact of capacity the same when a vessel is owned by a small, perhaps more flexible enterprise, as when it is owned by a publicly traded corporation, for example? Could you argue that there might be greater pressure to demonstrate consistent returns on investment quarter after quarter in a corporation? If so, then this becomes a much more continuously applied form of capacity, and the time element is important. Such a type of capacity or such an enterprise is unable to deal with the inevitable downturns imposed by the nature of the resource and cycle of the resource. That is at least a possibility.

What about enforceability? I have not too much to say on this topic but I would say yes, in theory. However, there may be two problems. The first is that saying this approach may be more enforceable than the current system does not answer the whole question. We need to step back and decide whether the gains in enforceability could be obtained in ways other than the use of property rights. Second, the question of what you are enforcing is still important. Unless you are willing to sacrifice all pretence of conservation, there is a need for some ultimate regulatory control. This must include an ability, at minimum, to reduce ITQs in response to the natural cycle of a resource. Even if you get all your numbers right on the capacity, on the reproduction of the resource, as we have learned, that resource can still be affected by unexpected environmental or other factors necessitating a reduction.

That raises the question of political enforceability, one that we have had in the past and one that may get worse under such a system. Take as an example a very high concentration of ITQ

fameuse analyse faite par Garrett Harden de la tragédie du patrimoine naturel reposait sur une ressource essentiellement statique pour laquelle la seule véritable variable était la quantité exploitée. De toute évidence, dans le domaine des pêches, la ressource fluctue par elle-même, en partie à cause de son exploitation par l'homme, mais en partie pour d'autres raisons. Par conséquent, on peut peut-être abaisser la capacité au niveau désiré et constater, l'année suivante, qu'elle demeure excessive parce que la ressource n'est pas statique. C'est un ratio, plutôt qu'un nombre absolu.

Les titulaires de QIT sont-ils moins susceptibles que les groupes de titulaires de quotas d'exercer des pressions sur le ministre pour le convaincre de ne pas réduire leur allocation à ce moment-là? L'alternative, si les QIT sont permanents ou que leur échéance est plus longue, pourrait être que le ministre ne puisse réduire la capacité quand il le faut, et il n'existe alors pas de solution au problème de la surcapacité de pêche.

Comme deuxième point, j'aimerais dire que le genre de capacité est important. La première chose qui nous vient à l'idée à ce moment-là a tendance à être la grosseur et le genre de navire. Ces caractéristiques sont évidemment importantes, mais il existe un autre problème. De simples calculs de la capacité pourraient ne pas suffire, en partie à cause des fluctuations dans le temps, mais aussi parce qu'il faut tenir compte du genre de propriétaire et de la structure des entreprises. La capacité a-t-elle le même impact quand le navire est la propriété d'une petite entreprise peut-être plus flexible que lorsqu'il est la propriété d'une société dont les actions sont cotées en bourse par exemple? Pourriez-vous soutenir que les pressions exercées sur une société en vue d'obtenir des rendements constants sur l'investissement, trimestre après trimestre, seraient plus grandes? Dans l'affirmative, cette forme de capacité devient beaucoup plus continue et l'élément temps compte. Un tel genre de capacité ou une pareille entreprise est incapable de s'accommoder des inévitables revirements de Dame Nature et du cycle de la ressource. C'est en tous cas possible.

Qu'en est-il de la possibilité de faire respecter les QIT? Je n'ai pas grand-chose à dire à ce sujet, mais je dirai que oui, en théorie, on peut les faire respecter. Toutefois, leur exécution pourrait poser deux problèmes. Le premier, c'est que le fait d'être plus facilement exécutable que le régime actuel ne résout pas toute la question. Il faut prendre du recul et décider si les gains sur ce plan peuvent être réalisés par des moyens autres que le recours à des droits de propriété. Second problème, il demeure important de savoir ce qu'on fait respecter. À moins d'être disposé à sacrifier toute prétention à la conservation, il faut un quelconque mécanisme de contrôle réglementaire. Il faut qu'il inclue à tout le moins la capacité de réduire les QIT lorsqu'en raison de son cycle naturel, la ressource baisse. Même si vous avez bien effectué tous vos calculs sur le plan de la capacité, sur le plan de la reproduction de la ressource, comme nous l'avons appris, cette ressource peut quand même être affectée par des facteurs environnementaux imprévus ou d'autres facteurs qui exigent une réduction.

Voilà qui nous amène à la question du caractère exécutoire sur le plan politique, un problème que nous avons déjà eu dans le passé et qui pourrait bien s'aggraver sous un tel régime. Prenons

ownership in a vertically integrated company that holds those ITQs. The system does not have to be that way, but if it is, what kind of pressure can that one interest bring to bear on a minister to avoid a decrease, necessary though it may be from a conservation standpoint? When the threat may be to shut down an entire community or group of communities at once, how enforceable is that in reality?

Finally, there is the shift-in-attitude question, the psychological aspect. Although it is often cited as a simple fact, including in some presentations, this is problematic because it is speculative even in the individual context. I think it is necessary to raise a couple of points as to where these instruments may be more or less effective with respect to the shift in attitude, the responsibility idea.

In particular, I return again to the context of publicly traded corporations. Assume that we have an accumulation and assume that it ends up in a larger corporation. How on earth can we claim that a corporation with executives in one place, shareholders in another, and a board of directors and employees, operates with the same psychological motivations to its property as we identify with an individual? Corporations may be persons in law, but that is all.

What is the corporation's motivation? Well, it will vary. It may include, for financial reasons, protecting its capital asset. That is important, but it is much more than that. It is subject, for example, to the whims of the stock market. Nowadays, with the rapidity of trading and the impact that is quickly imposed on a company, it could be argued that corporations are under pressure to turn a profit on a quarterly basis, quarter after quarter after quarter, or suffer the consequences, even if that should conflict with the cycle of a resource that cannot sustain that pressure all the time.

Return on investment is really the key to an assessment of many corporations' actions. Hypothetically, they could be quite willing to destroy a resource and, as a by-product, a community, and move on to something or somewhere new so long as the return on investment is appropriate.

By way of example, remember that there have been land-based extractive resources like mining, and perhaps to a lesser extent forestry, that have had fully or almost fully private property rights in the resource already. In the logic of a corporation, because of the nature of the business, on occasion they have proven themselves willing to wipe out a resource or abandon and destroy a community once an investment has paid itself off. That is their responsibility to the shareholders. We cannot be certain that the fishery would be different.

On the other hand, the motivation and time horizon for an individual in a community, or perhaps the community itself, may be based on something longer than a financial quarter, because they intend to stay.

l'exemple d'une très forte concentration de la propriété des QIT au sein d'une entreprise à intégration verticale. Il n'est pas nécessaire que le régime soit ainsi, mais s'il l'est, quel genre de pressions cet intérêt unique peut-il exercer sur le ministre en vue d'éviter une réduction, même si elle est essentielle du point de vue de la conservation? Quand il y a danger qu'on mette au chômage toute une collectivité ou un groupe de collectivités d'un seul coup, à quel point est-ce exécutoire en réalité?

Enfin, il y a la question du changement d'attitude, l'aspect psychologique. Bien qu'on en parle souvent comme d'un simple fait, y compris dans certains exposés, cette question pose problème parce qu'elle est spéculative, même dans un contexte individuel. Il convient de soulever quelques points au sujet de l'endroit où ces instruments seront plus ou moins efficaces en ce qui concerne les changements d'attitude, la responsabilisation.

Plus particulièrement, j'en reviens à nouveau au contexte des sociétés dont les actions sont cotées en bourse. Supposons qu'il y a accumulation des QIT et supposons qu'ils se retrouvent entre les mains d'une grande société. Comment peut-on soutenir qu'une société dont la direction se trouve en un lieu, les actionnaires en un autre et le conseil d'administration et les employés ailleurs répondra aux mêmes motivations psychologiques quant à sa propriété qu'un individu? Le droit considère peut-être les sociétés comme des personnes morales, mais il est bien le seul.

Qu'est-ce qui motive une entreprise? Sa motivation peut varier. Elle peut comprendre, pour des raisons financières, de protéger son avoir en capital. Ce point a son importance, mais il y a beaucoup plus. Ainsi, la société subit les caprices de la bourse. Aujourd'hui, étant donné la rapidité des transactions et l'impact que cela a rapidement sur une société, on pourrait prétendre que les sociétés subissent des pressions en vue d'afficher un profit chaque trimestre ou d'en subir les conséquences, même si cela devait entrer en conflit avec le cycle d'une ressource qui ne peut soutenir ce genre de pression constante.

Le rendement de l'investissement est en réalité la clé de nombreuses décisions prises par les entreprises. Théoriquement, elles pourraient être tout à fait disposées à détruire une ressource et, en corollaire, une collectivité, et de passer à autre chose, de s'installer ailleurs si le rendement sur l'investissement est suffisant.

À titre d'exemple, je vous rappelle que des richesses naturelles du sous-sol comme le minerai et, peut-être dans une moindre mesure, la forêt ont été exploitées en fonction de droits de propriété quasi privés déjà. En toute logique, en raison de la nature du commerce, des sociétés se sont avérées à l'occasion tout à fait disposées à épuiser une ressource ou à abandonner et à détruire une collectivité une fois que l'investissement a été rentabilisé. C'est la responsabilité qu'elles ont à l'égard de leurs actionnaires. Nous ne pouvons pas avoir l'assurance qu'il en serait autrement dans les pêches.

Par contre, il se peut que la motivation ou l'échéancier d'un membre de la collectivité ou peut-être de la collectivité comme telle repose sur une échéance plus longue qu'un trimestre financier parce que cette personne a l'intention de rester.

By way of conclusion, ITQs or other property-based solutions may be appropriate in some places and in some contexts but not others. If unrestricted, accumulation and concentration may eliminate some of the key benefits that could be obtained. By way of argument, it may be most beneficial where these ITQs are most restricted in terms of transferability. For example, perhaps keep it within a community. Keep the size of enterprises small enough that the ownership notion and the responsibility notion mean something. Try to restrict accumulation, which eliminates the possibility of local level management, which is another benefit which has potential.

They might be best in particular types of fishery, based on experience, more static resource, clams, for example, or a more static fishery method as for herring may be more successful. They seem to be more amenable to the notions of property because of their static nature.

Next, you need to carefully consider the causes of the problem you are trying to address. ITQs may deal with property rights but lack of those property rights may not be the only problem. They have to be sure that lack of property is the primary or only cause.

In assessing experience with ITQs in other places and in Canada, I would say: wait a bit. Often, these things are proclaimed as a success and a cure-all before the long-term evidence is in. I was reading an article, written in 1988, on the massive success from a conservation standpoint of enterprise allocations in the East Coast of Canada. It took us a number of years on the East Coast to really destroy a fishery. There is evidence coming in now, at least from one of the New Zealand cases, that the long-term effect, once the resource goes through a full cycle, may be different. Be certain the conditions are the same for the success story as they are for the proposed application in Canada.

Next, in assessing the contribution of ITQs to sustainability, we need to define sustainability as something more than efficiency. We need a sustainable industry; we need a sustainable community; and we need a sustainable resource. Not all participants will mean the same thing when they use the word "sustainable".

Finally, beware of claims, I would argue, that a simple change in legal relationships to the resource will solve problems with natural resource management. Cleverly crafted legal obligations, whether related to the total allowable catch or quotas, will not force the resource to behave in predictable, amenable ways which suit a business plan. That is at the root of the problem. It worries me when I hear that one of the key advantages of an ITQ is that it will enable industry to plan over the longer term for its investments. This was put forward by one previous speaker. My response to that would be that it might let them pretend to plan their investment but, unless someone convinces the fish to cooperate, that planning is largely an illusion.

En guise de conclusion, les QIT et d'autres solutions fondées sur le principe de la propriété pourraient convenir dans certains contextes et ne pas convenir dans d'autres. S'ils ne sont pas assortis de restrictions, l'accumulation et la concentration pourraient éliminer certains des principaux avantages que l'on pourrait en obtenir. On pourrait soutenir qu'il serait des plus avantageux que ces QIT soient plus limités en termes de transférabilité. Ainsi, on pourrait peut-être exiger qu'ils demeurent au sein d'une collectivité, limiter la taille des entreprises suffisamment pour que la notion de propriété et de responsabilité ait un sens, limiter l'accumulation, qui élimine la possibilité d'une gestion locale, autre avantage qui a du potentiel.

Ces solutions pourraient être idéales pour certains types de pêche, par exemple, si l'on se fie à l'expérience, pour une ressource plus statique comme la palourde ou une méthode de pêche plus statique, comme celle du hareng. Celles-ci semblent se prêter davantage aux notions de propriété en raison de leur nature statique.

Il faut ensuite bien tenir compte des causes du problème que l'on essaie de régler. Les QIT règlent peut-être le problème des droits de propriété, mais le manque de pareils droits n'est peut-être pas le seul problème. Il faut vérifier que ce manque est la cause principale ou l'unique cause.

Après avoir évalué l'expérience vécue avec les QIT ailleurs et au Canada, je vous conseillerais d'attendre un peu. Souvent, ces solutions sont qualifiées de succès et de panacée avant qu'on ait en main les données à long terme. Je lisais un article rédigé en 1988 au sujet de l'énorme succès remporté, sur le plan de la conservation, par les allocations aux entreprises sur la côte est du Canada. Il a fallu bien des années avant de vraiment détruire la pêche sur la côte Est. On apprend maintenant, du moins à partir d'un exemple en Nouvelle-Zélande, que l'effet à long terme, une fois que la ressource a fait un cycle complet, pourrait être différent. Assurez-vous que les conditions sont les mêmes à l'endroit où la mesure a connu du succès que là où l'on projette de l'appliquer au Canada.

Enfin, lorsqu'on évalue la contribution des QIT à la durabilité, il faut définir cette durabilité comme étant quelque chose de plus que de la simple efficacité. Nous avons besoin d'une industrie durable, nous avons besoin d'une collectivité durable et nous avons besoin d'une ressource durable. Le mot ne désignera pas la même réalité, selon la personne qui l'utilise.

Dernier point, je vous inciterais à prendre garde aux arguments voulant qu'un simple changement dans le rapport juridique avec la ressource résolve tous les problèmes que suscite la gestion des ressources naturelles. Peu importe à quel point elles sont bien structurées, les obligations juridiques, qu'elles aient trait au total des prises admissibles ou aux quotas, ne forceront pas la ressource à se comporter de façon prévisible et agréable, en accord avec le plan d'entreprise. Voilà où le bât blesse. Je suis inquiet quand j'entends dire que l'un des principaux avantages des QIT, c'est qu'ils permettront à l'industrie de planifier ses investissements à plus long terme. Un témoin qui m'a précédé l'a affirmé. Je lui réponds que cela lui permettra peut-être de faire semblant de planifier son investissement, mais qu'à moins de pouvoir

The Chairman: Thank you for your presentation, Professor Saunders. This was an area of our study on which we needed more elaboration and, indeed, you have done just that this morning. Your presentation is very timely as well because, at our next meeting on October 20 we will be talking with people from New Zealand who have gone all the way to full privatization of their resource. Your testimony this morning will help us prepare for the types of questions we will want to pose to them at that time.

Having said that, we will go on to members of our committee. Senator Stewart will lead off the questions.

Senator Stewart: I agree with you, senator, that the analysis of the nature, at law, of individual quotas is extremely helpful. We are all, I am sure, grateful to Professor Saunders for having provided us with that.

I have a special reason for being thankful, and that is that I have argued in this committee that the issuance of a license to fish lobsters, for example, has an aspect of propriety about it, so that individual transferable quotas is not an entirely new approach to fisheries. What you have said this morning shows how complicated the concept of property is.

Toward the conclusion of your remarks, you focussed briefly but succinctly on the argument that individual transferable quotas will encourage natural resource management. What concerns me is the problem of the by-catch. The quota may be for one species, but what about the by-catch? Would the individual transferable quota be likely to promote better natural resource management in the area of the by-catch problem than general quotas, community quotas, for example?

Mr. Saunders: That is an excellent question, senator. My response would be no, I do not think it does. When I was trying to state the positive case for the management benefits, I was, in a sense, trying to make some of the arguments with which I might not necessarily agree to set out the groundwork. The question of the circumvention of the regulations, even under an ITQ, is a similar problem to any quota: You have a quota and your interest is in obtaining that particular species. That is what you do primarily. The by-catch problem is a serious one.

There are two points: One is that it illustrates this idea that you have to identify what the underlying management problem is before you decide whether this is a solution. Second, it would promote the argument that these may be more appropriate in certain types of fisheries where by-catch is less likely, such as the static sorts of fisheries where by-catch is not as big an issue. I would agree with you, and I add those points.

Senator Stewart: Now I have a different, a much more general and, perhaps, more difficult question. It deals with the relationship between a society on the one hand and industrialization on the other. Have you thought of the implications for society in Nova Scotia, Prince Edward Island, New Brunswick, and

convaincre le poisson de coopérer, cette planification est en grande partie illusoire.

Le président: Merci de votre exposé, monsieur Saunders. Il y avait un aspect de notre étude à propos duquel nous avions besoin de plus d'explications et vous venez justement de nous les fournir ce matin. Votre exposé tombe également à point nommé parce que nous recevrons, à notre prochaine séance du 20 octobre, des témoins de la Nouvelle-Zélande qui ont entièrement privatisé leurs ressources. Votre témoignage va nous aider à préparer les questions que nous pourrions leur poser.

Cela dit, je vais céder la parole aux membres du comité, et d'abord au sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: J'abonde dans le même sens que vous, sénateur, pour dire que l'analyse des aspects juridiques des quotas individuels est extrêmement utile. Nous sommes tous très heureux, j'en suis sûr, que M. Saunders nous ait fourni ces explications.

J'ai d'ailleurs une bonne raison de remercier M. Saunders pour son exposé parce que j'ai soutenu devant le comité qu'un permis de pêche pour le homard, par exemple, est une forme de propriété de sorte que les quotas individuels transférables ne constituent pas une approche de gestion des pêches entièrement nouvelle. Ce que vous nous avez dit ce matin montre comment la notion de propriété est compliquée.

Vers la fin de votre exposé, vous avez rapidement signalé que les quotas individuels transférables vont favoriser la gestion des ressources naturelles. Ce qui m'inquiète, c'est le problème des prises accidentelles. Le quota peut viser une espèce, mais qu'en est-il des autres espèces pêchées par accident? Les quotas individuels transférables pourraient-ils favoriser une meilleure gestion des ressources naturelles, compte tenu des prises accidentelles, que les quotas généraux ou les quotas collectifs, par exemple?

M. Saunders: C'est une excellente question, sénateur. Je vous répondrai que non, je ne pense pas. Quand j'ai parlé des avantages sur le plan de la gestion, j'ai formulé des arguments de base avec lesquels je ne serais pas nécessairement d'accord. Le problème du contournement des règles est le même avec n'importe quel sorte de quota, même les QIT. Ce qu'on veut c'est pêcher l'espèce pour laquelle on a un quota. C'est ce qu'on fait et le problème des prises accidentelles reste grave.

Ça prouve deux choses: premièrement, qu'il faut déterminer le problème de gestion sous-jacent avant de décider si c'est une solution; deuxièmement, que ces quotas pourraient peut-être mieux convenir à certains types de pêche où il y a moins de risque de prises accidentelles. J'en conviens et ces deux aspects sont à considérer.

Le sénateur Stewart: Maintenant, sur un autre sujet, j'ai une question un peu plus générale à vous poser et peut-être un peu plus difficile à répondre. Elle a trait au rapport entre la société et l'industrialisation. Avez-vous pensé aux répercussions sur les gens de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-

Newfoundland, of introducing the factory model, the industrial model? We are seeing it happen in agriculture with bigger farms, larger herds, in fact, increased milk production. Three or four farms are doing what 20 or 24 did formerly. One wonders how far one wants to go in this direction.

Carry the same analysis over to fishing. Does society exist for the market or do we use market approaches for the benefit of society? Is the means, or one of the means, becoming the end under our general approach and, specifically, under our approach to individual transferable quotas?

Mr. Saunders: Senator, I will put the caution out first that I do not proclaim to be an expert in economics and sociology, but I will give you my opinion, which is the opinion of someone who comes from a small community in this region. Ultimately, what this debate should be about is the sustainability of the society that we are trying to live in on the East Coast. It is a society with its own way of life. Simply focussing on a particular form of sustainability, which I think at times has been the case, the sustainability of an industry or an enterprise within an industry, is too narrow a view of sustainability. Professor Charles has done some work in this area, the notion that: When you are dealing with what has been a public resource, why do you not consider the public cost that might go along with the particular management approach to it?

If we are looking at an unrestricted, unregulated approach to ITQs, the argument is there that we move to what you call the "factory model". I believe that one of the by-products of that model is the destruction of small communities, and that the rest of society pays for that external cost that the industry does not in some ways. I do not think that is the way to go.

The argument back is that hard-nosed business reality requires you to do it the other way. I do not think that is right, either, partly for the reasons I have suggested that it does not take into account the fluctuation over the long term, the inevitable fluctuation of a resource no matter what management regime we try to impose on it. A smaller, more diverse and flexible industry may in fact be more efficient in the very long term. Over the short term, it does not appear that way because it is much more efficient to go out and take an awful lot more and get it to market a lot more quickly, but that is not necessarily true over the long term if the product of that activity is essentially to destroy the resource or effectively destroy it.

Senator Robertson: Professor Saunders, your explanation this morning has made my thinking clearer on the issue of property rights, the quota holdings. In many instances the quota holdings are used as collateral on loans and might even be divided in a divorce settlement. The DFO takes the position that the fishing permit is a privilege authorizing its holder, subject to the discretion of the minister, to participate in a given fishery. It is not a grant of property, either in the fishery or in the fish. It does not privatize the resource. They seem to have a rather clear idea or picture of this.

Brunswick et de Terre-Neuve de l'implantation du modèle de l'usine, du modèle industriel? C'est un modèle qui se répand en agriculture où les exploitations agricoles sont plus importantes, les troupeaux plus grands et la production de lait accrue. Aujourd'hui, trois ou quatre exploitations produisent autant que 20 ou 24 fermes autrefois. On se demande jusqu'où aller dans ce sens.

Dans l'industrie de la pêche, la société existe-t-elle pour le marché ou utilisons-nous le marché dans l'intérêt de la société? Est-ce que les moyens, ou un des moyens, deviennent une fin dans le mode de gestion adopté et, plus précisément, quand on applique les quotas individuels transférables?

M. Saunders: Sénateur, je vous préviens tout de suite que je ne suis pas un expert en économie et en sociologie, mais je vais vous donner mon opinion, qui est celle de quelqu'un qui vient d'une petite localité de cette région. En fin de compte, le débat devrait traiter de la viabilité des localités de la côte Est. Les gens là-bas ont un mode de vie bien à eux. Je pense qu'on ne peut pas discuter seulement de la viabilité d'une industrie ou d'une entreprise au sein d'une industrie. M. Charles a étudié la question et s'est justement demandé pourquoi ne pas tenir compte du coût social associé au mode de gestion utilisé dans le cas d'une ressource qui a été publique.

Si les QIT ne sont pas limités ni réglementés, on soutient que nous nous orientons vers ce que vous appelez le «modèle industriel». Je crois que ce modèle entraînera la disparition des petites localités et que c'est la société et non l'industrie qui, d'une certaine façon, en paie le prix. Je ne pense pas qu'il faille aller dans cette direction.

Par contre, la dure réalité commerciale impose sa solution. Je ne pense pas que ce soit une voie à suivre parce que, comme je l'ai dit, cette approche ne tient pas compte des inévitables fluctuations à long terme des ressources peu importe le mode de gestion qu'on adopte. L'industrie de taille réduite, plus diversifiée et plus souple peut, en fait, être plus efficace à très long terme. Ça ne paraît pas être le cas à court terme parce qu'il est beaucoup plus efficace de pêcher beaucoup de poisson et de le vendre plus rapidement, mais ce n'est pas nécessairement vrai si, à long terme, la pêche entraîne essentiellement ou effectivement la disparition des ressources.

Le sénateur Robertson: Monsieur Saunders, vos explications de ce matin m'ont éclairée sur les droits de propriété, la propriété des permis à quotas. Dans bien des cas, les quotas peuvent être donnés en garantie pour obtenir un prêt bancaire et ils pourraient même être divisés en cas de divorce. Pour le MPO, un permis de pêche est un privilège qui permet à son titulaire, à la discrétion du ministre des Pêches et des Océans, de participer à une pêche donnée. Ce n'est pas un droit de propriété à l'égard de la pêche ou du poisson; il ne s'agit donc pas d'une privatisation des ressources. Le ministère semble avoir une idée assez claire de la question.

If you were measuring the legal status of fishing licences on a percentage basis, 1 to 100, what percentage would allocate to a property right? What percentage would you allocate to privilege? DFO always backs away from saying that it is a property right. I am not saying they are wrong in this, but it is very confusing.

Mr. Saunders: You are right, it is confusing. You have had previous hearings that dealt with instruments such as the Magna Carta. I am trying to avoid mention of the Magna Carta. My students always glaze over when I do, but I must, however, refer to it in this context. It established the fundamental position on which DFO bases its position, which is that there will be no grant of property in fisheries post Magna Carta. We do not have to worry about the pre-Magna Carta period. Post Magna Carta, there will be no grant in fisheries by the executive, by the Crown, but the legislature, by clear and explicit act, could grant such a right.

The position that a license to fish is simply a privilege may be overstating it. For practical purposes, they go beyond that because there are some administrative restraints and administrative law covering what fairness should be employed in revoking one.

Furthermore, some licenses, to my understanding, can be bought and sold. Once it can be bought and sold, it is much more like property. I would say something that can be bought and sold is moving towards 50 per cent property, although I do not like assigning percentages.

When you move towards an ITQ, you go beyond a licence. You are into an identifiable entitlement. Depending on how you structure it and how you structure the minister's capacity to remove it, because all of that has to come from statute, it is more or less property. The forms in which it has been used would constitute well over half property. The key thing for each holder of a licence, a quota, or an enterprise allocation is if it is property for the purposes that the holder needs it to be property. If the holder needs a bank loan can it be used as collateral? Can it be sold to his neighbour? If he wants to keep somebody else out of this fishery, will it do that? Those are really the questions that define whether a particular one is, or is not, a property.

When you move to such things as the herring fisheries, it starts to look much more like property, but simple fishing licenses, a general commercial fishing license, is at the lower end of the scale.

Senator Robertson: Professor Saunders, have you worked with the government on the proposed new fisheries bill or are you a consultant with DFO?

Mr. Saunders: No, not at all.

Senator Robertson: Then you may not be able to assist me in answering my next question. We were told by a member of the House of Commons that the public right to fish will be taken away by this new fisheries act. It is heading in that direction. Are you familiar enough with the proposed fisheries legislation to respond to that statement?

Mr. Saunders: I am to a certain extent. I think DFO would probably take something like this line, and Professor Wildsmith has written in this area. The public right to fish exists and cannot

Sur le plan juridique, dans quelle proportion, en pourcentage, les permis de pêche accordent-ils un droit de propriété, et dans quelle proportion constituent-ils un privilège? Le MPO refuse toujours d'admettre qu'ils accordent un droit de propriété. Je ne dis pas qu'il a tort mais c'est très déroutant.

M. Saunders: Vous avez raison, c'est déroutant. Vous avez déjà entendu parler de documents comme la Grande Charte. J'essaie d'éviter d'en parler parce que j'ennuie royalement mes étudiants quand je le fais, mais je n'ai pas le choix ici. La Grande Charte précise ce sur quoi le MPO se fonde pour dire qu'un permis de pêche n'accorde pas de droit de propriété. Nous n'avons pas à nous occuper de ce qui s'est passé avant sa signature. Depuis son adoption, ni le gouvernement ni la Couronne n'accorde ce droit, mais les assemblées législatives pourraient le faire en adoptant une loi claire et explicite en ce sens.

On exagère peut-être en disant qu'un permis de pêche est simplement un privilège. En pratique, il constitue plus qu'un privilège parce qu'il y a des contraintes et des dispositions administratives qui définissent les considérations d'équité à respecter pour le retirer.

De plus, autant que je sache, on peut acheter ou vendre des permis, ce qui en fait une propriété à bien des égards. Je dirais que ce qui peut être acheté et vendu est une propriété à presque 50 p. 100, même si je n'aime pas donner de chiffres.

Un quota individuel transférable est plus qu'un permis. Il accorde un droit tangible. Selon la façon dont il est structuré et la façon dont le ministre peut le supprimer, parce que tout cela doit être prévu dans la loi, c'est plus ou moins une propriété. Il constituerait une propriété à plus de 50 p. 100 compte tenu de la façon dont on l'a utilisé. Il faut voir si chaque titulaire de permis, de quotas ou d'allocations aux entreprises s'en sert comme d'une propriété. Peut-il s'en servir pour garantir un prêt? Peut-il le vendre à son voisin? Peut-il s'en servir pour empêcher l'accès de quelqu'un à cette pêche? Voilà les questions à poser pour définir si un quota est, oui ou non, une propriété.

Dans le cas de la pêche au hareng, le permis constitue une propriété dans une proportion beaucoup plus grande qu'un simple permis de pêche, un permis général de pêche commerciale, qui se situe au bas de l'échelle.

Le sénateur Robertson: Monsieur Saunders, avez-vous travaillé avec le gouvernement sur le projet de loi sur les pêches ou agi à titre de consultant auprès du MPO?

M. Saunders: Non, pas du tout.

Le sénateur Robertson: Alors vous ne pourrez peut-être pas répondre à ma prochaine question. Un député nous a affirmé que cette nouvelle loi sur les pêches supprimera le droit public de pêcher. Cela semble bien aller dans ce sens. Connaissez-vous assez le projet de loi pour commenter cette déclaration?

M. Saunders: Oui, dans une certaine mesure. Je crois que le MPO adopterait probablement un point de vue de ce genre, et M. Wildsmith a écrit quelque chose à ce sujet. Le droit public de

be abrogated by any means other than the legislature taking action. To say it is taken away is, in a sense, incorrect because it was only ever a public right to fish subject to the actions of the legislature in regulating it legitimately. There are legal arguments out there now, and I believe there is a case before the courts, that to act by administrative fiat would clearly be the Crown acting without explicit legislative authority, and that is an abrogation of the public right to fish which is permissible since the Magna Carta. I suspect that issue will be determined in court.

The problem that arises in the legislation — and, partly, this is a political debate — is how far you go in assigning discretion to the minister to assign or not assign these rights or to take them away. I would suspect there could be an argument made that, if the minister had too much discretion to act, essentially, as the executive to take away the public right to fish, the legislature had not acted explicitly to do it itself and that, rather the Crown was responsible for this. That would really have to go to a court.

The Chairman: Before we go to our next question, I would like to continue somewhat along this line with the question of quasi-property or property.

Let us take a hypothetical example. Suppose an ITQ holder were to precipitate a court action in order to determine once and for all whether the property he or she holds is a property right. This person might wish to sell the licences, the ITQ or IQ or EA, to a foreign firm because it commands a higher price. Suppose the minister were to say, "No, it cannot be done because we do not want it to be done". Suppose this person were to take this matter to court and say, "This is my private property. I have a right to do whatever I deem appropriate." We know that DFO is very sympathetic to the concept of ITQs, and some would suspect that there is DFO sympathy towards full recognition of ITQs as property rights.

I might give a few examples of that. Recently, there were some DFO press releases calling ITQs permanent. On two occasions, I have seen DFO calling ITQs permanent assignments. It sounds very much like a property right to me.

Most individual quotas started out as being IQs and very quickly wound up as ITQs. Again, it goes along the continuum of property rights.

I would like to point out that, most recently, with the minister's announcement of a panel to look into the question of partnering, a press release indicated that there was general support from stakeholders to the concept of partnering. That came as somewhat of a surprise to me. They went on to say that the problem is not with the concept of partnering but with the way the partnering will be applied. Again, that came as a slight surprise to me. I will not go into the full details of how the press release went into this subject. In any event, I think some questionable statements were made.

Let us get back to our hypothetical case of someone taking the minister to court. In your estimation, what might happen? I know

pêcher existe et ne peut être supprimé qu'en vertu d'une loi. Il n'est pas tout à fait juste de dire que ce droit public est éliminé, parce qu'il était depuis toujours accordé sous réserve des règlements adoptés par l'assemblée législative, en toute légitimité. On débat de la question et je crois qu'il y a actuellement un procès à ce sujet, où il est soutenu qu'en procédant par voie administrative l'État agirait clairement sans autorisation explicite de la loi, ce qui serait nier le droit public de pêcher, un droit qui est admis depuis la signature de la Grande Charte. Je suppose que ce sera aux juges d'en décider.

Le problème que soulève le projet de loi — et c'est en partie un débat politique — est le degré de latitude à donner au ministre pour accorder ces droits ou les retirer. On pourrait soutenir que, si le ministre avait une latitude trop grande et pouvait, en somme, retirer le droit public de pêcher, il agirait sans l'accord explicite de l'assemblée législative et que c'est la Couronne qui s'en serait occupé. Il faudrait vraiment soumettre cette question aux tribunaux.

Le président: Avant de passer à la prochaine question, j'aimerais poursuivre dans le même ordre d'idée avec la question de la quasi-propriété ou de la propriété.

Prenons un exemple. Supposons qu'un détenteur de QIT engage des poursuites judiciaires afin de faire déterminer une fois pour toutes si les permis qu'il détient constituent une propriété. Cette personne peut vouloir vendre ses permis, QIT, QI ou AE, à une entreprise étrangère qui lui offre un meilleur prix. Supposons que le ministre dise «non, ce n'est pas possible, parce que nous ne le voulons pas». Supposons que cette personne porte la question devant un tribunal en soutenant que c'est sa propriété et qu'elle a le droit d'en faire ce qu'elle veut. Nous savons que le MPO est très favorable au concept des QIT et d'aucuns pourraient penser qu'il serait tout aussi disposé à reconnaître que les QIT constituent une propriété.

Je pourrais donner quelques exemples. Récemment, le MPO a émis des communiqués de presse indiquant que les QIT étaient permanents. À ma connaissance, le ministère s'est prononcé en ce sens à deux reprises. Pour moi, ça ressemble tout à fait à une propriété.

La plupart des quotas individuels sont très rapidement devenus transférables. Encore là, ça respecte les droits de propriété.

J'aimerais souligner que, plus récemment, à la suite de l'annonce par le ministre de la mise sur pied d'un comité chargé d'étudier la question du partenariat, un communiqué de presse a indiqué que les intervenants appuyaient dans l'ensemble le concept de partenariat. J'en ai été étonné. On ajoutait que ce n'était pas le concept de partenariat qui posait problème, mais plutôt la manière dont il serait appliqué. Là encore, j'ai été quelque peu surpris. Je ne m'attarderai pas sur la manière dont cette question a pu être abordée dans le communiqué de presse. Quoi qu'il en soit, il me semble que certaines affirmations douteuses ont été faites.

Revenons à l'exemple de la personne qui traîne le ministre devant le tribunal. D'après vous, que se passerait-il? Je sais que je

I am putting you in a bit of a bind on this. I will pose another question if you cannot respond to that.

If this court action were successful on the part of the ITQ holder, what would happen if he were successful? Would his property not come under provincial jurisdiction and at that point the federal government would no longer have any say in how this person executes his license?

Mr. Saunders: Although admittedly speculative, Mr. Chairman, it is an excellent question. On the first point of whether he transfer in an unrestricted way, for example, to a foreign party, depends completely on what restrictions are placed on the transferability in the legislation. It is important to remember that, although there may be a property right in the quota, and there is, it derives from a grant in the legislation or else it cannot exist because of the nature of fisheries in common law.

If the system is properly structured to restrict transfers, and how those transfers can be made and where those transfers can be made, it is still a form of property, but it is not unrestricted transferability. If there are no restrictions, then I think somebody presenting a challenge in that sort of circumstance might have a very good case that there is nothing to prevent them from selling the right that they have, which may be limited in other ways, if that limitation is not there.

On the question of the application of provincial law, again, there is a fine distinction to be drawn here. The federal government or the federal legislature creates the right. It may be subject to provincial law if it is treated as property in provincial law under a "Sale Of Goods Act", for example. That is a good example. If so, then, yes, within the province it is being treated as a piece of property that may trade. That does not remove the federal interest in it, however, through its jurisdiction over fisheries.

Legislatures do not bind subsequent legislatures, no matter how permanent they say these matters are. If the federal government had the capacity to remove the ITQ, then ultimately the federal legislative power over the fishery would still be the dominant power. My initial interpretation of this is that the additional right that they have in provincial law is, in a way, tangential to what has been granted them at the federal level. That would be an appropriate way to look at it. It does not trump the federal jurisdiction.

The Chairman: I return to the concept of writing into the legislation some kind of limit on transferability. You are probably quite aware that there was, supposedly, a 2-per-cent limit on transferability of quota licenses in Nova Scotia on the ITQ fleet. You might wish to look up what this number actually turned out to be at the end of the day. It is quite different from the 2-per-cent limit.

Having said that, we will go on to Senator Butts' question.

Senator Butts: Welcome, professor. You have shed a lot of light on our problems. Since you are a guest of this committee, I hate to try to put you in a corner with my question. I am thinking of the continuum, common property and private property. I would like to know, if I went out of this room now, would it be fair for

vous pose une colle. Si vous ne pouvez y répondre, je vais vous poser une autre question.

Si le détenteur de QIT avait gain de cause, que se passerait-il? Sa propriété ne serait-elle pas alors régie par la province si bien que le gouvernement fédéral n'aurait plus rien à dire sur ce que le détenteur fait de son permis?

M. Saunders: Votre question est excellente quoique hypothétique il est vrai, monsieur le président. D'abord, la vente de son permis sans restriction à un pays étranger, par exemple, dépend entièrement des restrictions prévues dans la loi à ce sujet. Il faut se rappeler que si le quota peut constituer un droit de propriété, ce qui est le cas, c'est grâce à ce que prévoit la loi, sinon il ne peut exister en raison de la nature des pêches en common law.

Le permis constitue une forme de propriété mais, si le système est bien structuré, on limite comment et à qui le permis peut être transféré. S'il n'y a pas de limite, je crois que le détenteur de permis dans un cas pareil aurait gain de cause et que rien ne l'empêche de vendre son droit, mais il y a d'autres moyens de le limiter.

Pour ce qui est de l'application de la loi provinciale, il y a une nuance à apporter. C'est le gouvernement fédéral ou le Parlement qui établit le droit. Il peut être assujéti aux lois provinciales s'il constitue une propriété visée par une «loi sur la vente d'objets» provinciale, par exemple. Dans ce cas, dans la province, il est considéré comme un bien qui peut être échangé, mais ça n'élimine pas le droit de regard du gouvernement fédéral qui a compétence dans le domaine des pêches.

Un gouvernement n'en engage pas un autre, même si on prétend que le droit est permanent. Si le gouvernement fédéral a le pouvoir de supprimer un droit, c'est finalement son pouvoir législatif sur les pêches qui primerait. D'après moi, ce droit régi par la loi provinciale reste tributaire de ce qui est prévu au niveau fédéral. Ce serait une façon acceptable de voir les choses, sans éclipser la compétence fédérale.

Le président: Je reviens à l'idée de limiter le transfert des permis dans la loi. Vous savez probablement très bien que, en principe, le transfert des QIT en Nouvelle-Écosse est limité à 2 p. 100. Il faudrait peut-être vérifier si cette règle est vraiment suivie ou si elle est loin de l'être.

Cela dit, je cède la parole au sénateur Butts.

Le sénateur Butts: Bienvenue, monsieur. Vous nous avez beaucoup éclairés. Sans vouloir vous mettre dans l'embarras, j'aimerais vous poser une question sur la copropriété et la propriété privée. J'aimerais savoir si vous favorisez davantage la propriété privée ou les QIT, ou les QIT dans la mesure où ils

me to say you are more on the side of private property or ITQs, or you are in favour of ITQs so long as they do not belong to big corporations, or you are more on the side of common property?

Mr. Saunders: There are many sides there.

Senator Butts: I have given you three options, plus, perhaps, none of the above.

Mr. Saunders: I believe that common property is a useful option that is often unfairly attacked. The common property systems can be properly managed. I have worked in a number of other countries, even in the land-based alternative. A number of years ago I worked in rural Botswana where the problem was overgrazing of the land. The solution was to privatize some of the common grazing land. It did not work. The problem was not the overgrazing, it was all sorts of other factors that led to it, and some of the common property was, in fact, well managed.

I am in favour of common property where it works because I think it can sustain communities. I am in favour of ITQs where they make sense, but not where they do not. I am in favour of restrictions on ITQs to ensure that they end up in the hands of the people who will most reflect the kind of management control that we want exerted. I guess the danger here on both sides is becoming ideological about it. It is possible to become dead set against ITQs because they appear to be privatization. It is possible to become absolutely in favour of them because of the concept of the golden road to riches ahead. Both positions are wrong. It is a matter of practicality, not ideology. Sometimes ITQs can work. Many times, I do not think they will.

One of the senators at an earlier hearing used the phrase that DFO's position seemed to be heading towards: "Dam the torpedoes, full speed ahead". To continue the military analogy, I think it is also in danger of being along the lines of "ready, fire, aim", and I just would like to take a little time so that we can "aim".

Senator Butts: Your comment is helpful. The worry I have is that, if I wait to see if they work, then I will be gone. Would you be in favour of community quotas and would they avoid some of the objections you have with the ITQs?

Mr. Saunders: Yes, I have been in favour of properly applied community quotas. I think they work best on fisheries that are geographically contained, where there are local, traditional areas where people fish. Certainly, in Nova Scotia, people know where they are allowed to fish, whatever DFO said. Community rights are very important rights to build on. I will admit, however, that it is easy to be romantic about this and there are blocs and interests within the smallest community that can lead to the same types of problems. It is not a panacea, but I do think that a community-based approach is, ultimately, more in tune with the way this part of the country works.

n'appartiennent pas aux grosses entreprises, ou encore si vous privilégiez la copropriété?

M. Saunders: Il y a beaucoup d'éléments dans votre question.

Le sénateur Butts: Je vous ai donné trois possibilités, plus peut-être celle de toutes les rejeter.

M. Saunders: Je crois que la copropriété est une option utile qui est souvent critiquée injustement. Le système de copropriété peut-être géré avec efficacité. J'ai travaillé dans de nombreux autres pays, même dans le domaine des ressources terrestres. J'ai travaillé il y a longtemps dans les régions rurales du Botswana aux prises avec le problème du surpâturage. On a voulu régler le problème en privatisant certains pâturages communs, mais ça n'a pas marché. La source du problème ne venait pas du surpâturage mais de toute une série d'autres facteurs l'ayant entraîné et, en fait, certains champs communs étaient bien gérés.

Je suis pour le régime en copropriété là où il fonctionne, parce qu'il peut aider les collectivités à subvenir à leurs besoins. Je suis pour l'attribution de QIT, mais seulement là où une telle formule peut être appliquée. Je crois également en faveur de l'imposition de restrictions à l'égard des QIT, afin de s'assurer qu'ils se retrouvent entre les mains de personnes qui seront le mieux à même d'exercer le genre de contrôle de gestion que nous voulons. Il faut éviter que les deux parties adoptent des positions idéologiques bien arrêtées. On peut être totalement contre les QIT si on a l'impression qu'ils entraînent la privatisation de la ressource. On peut être totalement pour les QIT si on a l'impression qu'ils vont nous permettre de nous enrichir. Dans les deux cas, on fait fausse route. Il faut voir les choses sous leur aspect pratique, pas idéologique. Les QIT peuvent fonctionner dans certains cas, et ne pas fonctionner du tout dans bien d'autres cas.

Un des sénateurs a déclaré, au cours d'une réunion antérieure, que le MPO semblait vouloir, dans ce dossier-ci, passer en quatrième vitesse. Je pense qu'il risque d'aller trop vite. Il faudrait, à mon avis, prendre le temps d'ajuster notre tir.

Le sénateur Butts: Vos commentaires sont utiles. Ce qui m'inquiète, c'est que si je dois attendre de voir s'ils fonctionnent je ne serai plus là. Seriez-vous en faveur de l'attribution de quotas collectifs, et est-ce que ces quotas permettraient de venir à bout de certaines des réserves que vous avez formulées au sujet des QIT?

M. Saunders: Oui, j'ai toujours été en faveur de l'attribution de quotas collectifs qui sont appliqués correctement. Ils conviennent parfaitement à la pêche qui est pratiquée dans une région restreinte, les zones de pêche locales, traditionnelles. En Nouvelle-Écosse, les gens savent où ils peuvent pêcher, peu importe ce que laisse entendre le MPO. Les droits collectifs sont très importants. J'admets, toutefois, qu'il est facile de s'écarter de la réalité, car il y a des groupes et des intérêts au sein de la plus petite collectivité qui peuvent mener au même genre de problèmes. Ce n'est pas une panacée, mais je crois qu'une approche axée sur la collectivité constitue, en bout de ligne, la solution idéale dans ce coin-ci du pays.

Senator Butts: When does common property cease to exist? Is there a line in the sand?

Mr. Saunders: No. This is a good question, and it is one of the toughest questions that has arisen. I have looked at this in the past. I have done work in Southeast Asia and elsewhere on common property fisheries and compared them in some literature that looked at northeastern United States and Nova Scotia where it was said that there has been common property, in the sense of real community property as opposed to unrestricted access. When we say "common property", we tend to think of absolutely unregulated, unrestricted access. You could argue that many of the fisheries on this coast, at least, never had unrestricted access even before government regulation. They were always owned by somebody, to some degree, and the communities knew that very well.

There is a difference between community ownership of an area or a resource and absolute common property with unrestricted entry by anybody, even outsiders. I think that many people felt that common property and the fishery was destroyed with licensing systems when they first emerged. I do not think that was ever the case. I think these have operated at an informal level, community-owned fisheries, up until the present day. This is evidenced by some people pointing guns at each other in the last year on this coast. That is an unfortunate manifestation, but it is a manifestation of what lies underneath.

Senator Stewart: Mr. Chairman, since we have a genuine expert in the legal aspects of this problem, we should take full advantage of his appearance. I have two or three questions which are quite closely related to the legal regime which applies in this case.

Senator Comeau asked a question about whether or not, as a result of an extreme introduction of individual transferable quotas, so that this could be regarded as property or pretty close to property, that property would become subject to the legislative authority of the provincial legislatures as against the Parliament of Canada. It is a very simple question.

I know that many cases have gone to the Judicial Committee of the Privy Council on the meaning of the word "property" as used in section 92 of the Constitution Act, 1867. Surely, there must have been a case, not necessarily to the Privy Council but to the Supreme Court of Canada, dealing with precisely this question? If so, what was the case?

Mr. Saunders: I am not a property law expert in the constitutional sense. I am not aware of a case. I can certainly check with my colleagues, but in discussing this with some of them beforehand, the understanding was that it is not necessarily a conflict, that a piece of property which has emerged out of a federal legislative relationship can be dealt with at provincial law, which is the purpose of Sale of Goods Acts and other legislation.

However, that does not remove the federal jurisdiction over it unless, of course, the federal jurisdiction extended to regulating matters such as the transfer. I think it is clear from the general

Le sénateur Butts: Quand la copropriété cesse-t-elle d'exister? Y a-t-il des limites qu'on ne peut franchir?

M. Saunders: Non. Vous posez là une question intéressante et des plus complexes. Je me suis penché là-dessus dans le passé. J'ai fait des recherches en Asie du Sud-Est et ailleurs sur la pêche en copropriété, et j'ai comparé les résultats à certaines études qui avaient été réalisées dans la région nord-est des États-Unis et en Nouvelle-Écosse où l'on a déjà pratiqué la pêche en copropriété, mais selon un régime collectif plutôt que de façon illimitée. Pour nous, la pêche en «copropriété» est synonyme de pêche libre, non réglementée. On pourrait soutenir que la pêche, du moins sur cette côte-ci, n'a jamais été illimitée, même avant que le gouvernement n'adopte des règlements. Elle a toujours été privée, dans une certaine mesure, et les collectivités en sont parfaitement conscientes.

Il existe une différence entre le droit de propriété collective à l'égard d'une zone ou à d'une ressource, et le droit de copropriété absolue assortie d'un accès illimité. Nombreux sont ceux qui estiment que la pêche en copropriété a été détruite par les systèmes d'octroi de permis. Je ne crois pas que ce soit le cas. Ces permis ont été octroyés de façon informelle au niveau des collectivités, et le sont toujours. Certaines personnes se sont même lancées des menaces à cause de cela au cours de la dernière année. Cet incident, bien que déplorable, dénote l'existence d'un problème.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, comme nous avons avec nous un expert qui connaît très bien les aspects juridiques du problème, nous devrions profiter pleinement de sa comparution. J'aimerais lui poser deux ou trois questions sur les règles de droit qui s'appliquent dans ce cas-ci.

Le sénateur Comeau vous a demandé si, par suite de l'instauration d'un régime de quotas individuels transférables, qui seraient considérés comme un droit de propriété ou de quasi-propriété, ce droit de propriété tomberait sous le coup du pouvoir législatif non pas du Parlement du Canada, mais des assemblées législatives provinciales. C'est une question très simple.

Je sais que le comité judiciaire du Conseil privé a été appelé à se prononcer à maintes reprises sur le sens du mot «propriété» qui est utilisé à l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867. Il y a sûrement une cause qui a été portée non pas nécessairement devant le Conseil privé, mais devant la Cour suprême du Canada à ce sujet, n'est-ce pas? Dans l'affirmative, de quelle cause s'agissait-il?

M. Saunders: Je ne suis pas un spécialiste du droit de propriété, tel qu'il est défini dans la Constitution. Je ne sais pas s'il y a déjà eu une telle cause. Je peux vérifier auprès de mes collègues, mais j'ai eu l'occasion de discuter de cette question avec certains d'entre eux, et nous avons conclu qu'il n'y a pas nécessairement de conflit, qu'un bien obtenu dans le cadre d'une loi fédérale peut être régi par une loi provinciale, c'est-à-dire la Loi sur la vente d'objets et autres lois.

Toutefois, cela ne met pas fin à la compétence qu'exerce le fédéral sur ce bien, sauf si, bien entendu, cette compétence s'étend à d'autres questions comme le transfert. Il est clair, d'après la loi

constitutional law that the federal jurisdiction over that legislative head is still intact, so long as they exercise it.

If the two are not in conflict and the province is validly operating in its jurisdiction over property and civil rights and the federal government has not entered the field, then it is not interfering with the federal legislation. In that case I do not see that there is necessarily a conflict. Conflict would arise if the federal government, for example, imposed a restriction on the transferability and a provincial act tried to remove that restriction. In that case, I think it is clear that the federal legislation would be paramount.

Senator Stewart: It would be good to know if there has been such a case.

To go to another legal question, earlier, when you referred to the Magna Carta, you said that one of the effects of the Charter was to say that private property in fisheries was subject not only to limitations imposed by the Crown but was subject to limitations and conditions imposed by the legislature. That brings me to ask the question: Do you know where the introduction by the Department of Fisheries and Oceans of the ITQ concept, and the realization, the activation, of that concept, was authorized by the Parliament of Canada?

Mr. Saunders: The partnership issue is problematic and is now before the courts. The Fisheries Act gave sufficient authority to create the kinds of quotas and other things that we have had in the past. I think it is arguable there could have been a challenge, but I think ultimately the legislature, if it were challenged, could act to remedy it.

A more current aspect of this is the idea that pushing the partnership arrangements as an administrative matter, pushing them to the point of property and restricting the public right to fish in that way, may be an unacceptable abrogation of that public right to fish. I think that is where the issue lies.

Senator Stewart: You say there may well be authorization for the department to proceed in this way in the Fisheries Act. When was the Fisheries Act changed so as to make it possible for the DFO to argue — not conclusively, of course — that they have the right to do this?

Mr. Saunders: I could not give you the dates but the regulations count in this as well. I believe most of that was done by regulation, primarily during the 1970s and 1980s as the system altered during that period.

Senator Stewart: Mr. Chairman, the reason I am asking this question is that I have said in this committee that, within his area, the Minister of Fisheries has more power than any other minister of the Crown. That may be inevitable, but I am very uneasy about blanket language being used in statutes. It realize that it has to be done in certain cases, but I have wondered again and again, if the House of Commons or the Senate had stated that what they were doing was authorizing the minister to bring in individual quotas, would that have been acceptable? Would they have bought it?

constitutionnelle générale, que la compétence du gouvernement fédéral demeure intacte, tant et aussi longtemps qu'il continue de l'exercer.

S'il n'y a pas de conflit entre les deux, que la province exerce sa compétence sur la propriété et les droits civils et que le gouvernement fédéral n'intervient pas dans ce domaine, il n'y a pas d'incompatibilité avec la loi fédérale. Il n'y a pas nécessairement de conflit dans ce cas-là. Il pourrait y en avoir un si le gouvernement fédéral, par exemple, imposait une restriction sur le transfert de la propriété et que la province essayait d'abroger cette restriction. Dans ce cas-là, il est clair que la loi fédérale primerait.

Le sénateur Stewart: Il serait bon de savoir s'il y a déjà eu une telle cause.

J'aimerais poser une autre question d'ordre juridique. Quand vous avez parlé plus tôt de la Grande Charte, vous avez dit que, en raison de cette Charte, les droits de pêche privés étaient assujettis non seulement aux restrictions imposées par la Couronne, mais également aux restrictions et conditions imposées par les assemblées législatives. Ce qui m'amène à la question suivante: quand le Parlement du Canada a-t-il autorisé la mise en oeuvre, par le ministère des Pêches et Océans, du régime des QIT?

M. Saunders: La notion de partenariats soulève des problèmes, et la question a été portée devant les tribunaux. La Loi sur les pêches conférait au ministère suffisamment de pouvoir pour instituer des quotas et autres systèmes du genre de ceux que nous avons connus dans le passé. Ce pouvoir pourrait être contesté, mais je crois que s'il y avait contestation, l'assemblée législative pourrait intervenir pour remédier à la situation.

Par ailleurs, je crois que le fait de considérer les ententes de partenariat comme des dispositions administratives, de considérer la pêche comme une propriété privée et de restreindre le droit public de pêcher, peut constituer une abrogation inacceptable de ce droit. À mon avis, c'est là que se situe le problème.

Le sénateur Stewart: Vous dites que le ministère a le droit de procéder de cette façon en vertu de la Loi sur les pêches. Quand a-t-on modifié la Loi sur les pêches et ainsi permis au MPO d'affirmer — d'une manière peu convaincante, bien entendu — qu'il a le droit de prendre de telles mesures?

M. Saunders: Je ne peux pas vous donner de date précise, mais il faut aussi tenir compte des règlements. Je pense que la plupart de ces mesures ont été instituées par voie de règlements au cours des années 70 et 80, le système ayant été modifié pendant cette période.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je pose cette question parce que j'ai dit devant le comité que, dans son champ de compétence, le ministre des Pêches détient plus de pouvoir que tout autre ministre fédéral. C'est peut-être inévitable, mais les formulations de portée générale dans les lois m'inquiètent beaucoup. Je sais qu'on doit les employer dans certains cas, mais je me suis souvent demandé si on aurait accepté la chose si la Chambre des communes ou le Sénat avait dit autoriser ainsi le ministre à implanter les quotas individuels? Aurait-on approuvé

Would they not have rejected that clause of the bill? I think they would have.

The Chairman: We might want to do a little research. I am glad you raised this matter, senator. We might want to review some of the comments that were made at that time regarding this absolute discretion and power that we handed over to an individual and his assistants.

Senator Perrault: Mr. Chairman, Professor Saunderson's presentation has been very enlightening. I am from the West Coast where we have our share of problems. They are not precisely the same as East Coast challenges, but they are there.

You said in your remarks, professor, that we must get the fish to cooperate. Surely, the basic problem throughout the world, is an increasing diminution in valuable food fishery species.

This past week on the West Coast, David Suzuki issued a report which was really a doomsday scenario, saying that the valuable fish species are disappearing and will continue to disappear unless we take remedial action of some sort. It pointed out that the ozone layer thinning is affecting plankton and food for the fish. I know it is not precisely on the subject on which you came here to enlighten us, but are you similarly concerned about the world catch of protein-rich fish?

Mr. Saunders: Senator, I think that is precisely part of the point. What I was actually saying was that it is an illusion to think that we are going to get the fish to cooperate with long-term plans. That is the problem. I know this is oversimplification, but the difficulty that we have been facing world-wide is, when we try to make a fluctuating, unpredictable natural resource conform to a plan that we need because somebody needs a five-year loan or somebody needs a ten-year loan, it does not work.

This lack of predictability is not through any fault of scientists or anybody else. Many of them will tell you just how unpredictable these things are in reality, that all of these factors that come into play in a fishery make it naturally an unpredictable resource to some extent. Yet, everything that we have tried to do since the negotiations over the Law of the Sea Convention in the late 1960s into the 1970s has been tied into the notion that you can look forward, set a total allowable catch, and that everybody can be happy, that you really can have it all. It does not work that way.

What we need is adaptability and flexibility. Sometimes that makes it more difficult, for example, for larger enterprises that must plan over a longer period of time. Part of what happened with the northern cod was that people planned on the basis of a quota. "Quota" is not a fish.

Senator Perrault: They were ignoring the vagaries of the whole situation.

Mr. Saunders: There is a certain amount of King Canute in all of this, that if we play something just right, bad things will not happen, but it does not work that way.

cela? Cette disposition du projet de loi n'aurait-elle pas été rejetée? Je pense que oui.

Le président: On pourrait peut-être fouiller la question. Je suis heureux que vous ayez soulevé la chose, sénateur. On voudra peut-être examiner certains des commentaires faits au sujet de ce vaste pouvoir discrétionnaire que nous avons accordé à une personne et à ces collaborateurs.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, l'exposé de M. Saunders a été très instructif. Je viens de la côte Ouest où nous avons des problèmes. Ce ne sont pas exactement les mêmes que ceux de la côte Est, mais ils existent.

Vous avez dit, monsieur Saunders, que nous devons pouvoir convaincre le poisson de coopérer. Il est certain que la diminution croissante des espèces de poisson comestibles est un problème de fond partout dans le monde.

La semaine dernière sur la côte Ouest, David Suzuki a rendu public un rapport alarmiste qui indique que les espèces de poisson importantes disparaissent et continueront de disparaître à moins que nous remédions à la situation d'une façon quelconque. Il a souligné que l'amincissement de la couche d'ozone a un effet sur le plancton et les organismes dont se nourrissent les poissons. Je sais que ce n'est pas précisément le sujet dont vous êtes venu nous parler, mais est-ce que la pêche de poissons riches en protéine vous inquiète tout autant?

M. Saunders: Sénateur, je pense que c'est une partie du problème. En fait, ce que j'ai dit, c'est qu'à moins de pouvoir convaincre le poisson de coopérer la planification est illusoire. C'est le problème. Je sais que je simplifie à l'extrême, mais ce qui arrive partout dans le monde c'est qu'on essaie d'ajuster le comportement d'une ressource naturelle imprévisible et fluctuante à des plans d'investissement de cinq ans ou de dix ans. Ça ne fonctionne pas.

Ce n'est pas la faute des scientifiques ou d'autres si on ne peut faire de prévisions. Ce sont des choses imprévisibles; il y a toute une série de facteurs qui font que le poisson est une ressource naturellement imprévisible dans une certaine mesure. Pourtant, tout ce qu'on a essayé de faire depuis les négociations sur la Convention sur le droit de la mer, à la fin des années 60 et au début des années 70, suppose qu'on fasse des prévisions, qu'on fixe un total de prises admissibles et que tout ira bien. Ça ne fonctionne pas de cette façon.

Il faut faire preuve de souplesse. Cela rend parfois les choses difficiles pour les grandes entreprises qui doivent planifier à plus long terme. Dans le cas de la morue du Nord, les gens ont planifié en fonction d'un quota, mais «un quota» n'est pas un poisson.

Le sénateur Perrault: Ils ont oublié de tenir compte des impondérables.

M. Saunders: Oui, on croit que si on fait tout dans les règles, il n'y aura pas de problème, mais ça ne fonctionne pas de cette façon.

Senator Perrault: That is very well put. On the West Coast, for example, it has been said that three major factory ships could take the total haul of B.C. salmon annually. However, you also have people who want to maintain their way of life. They want to maintain the small fishing community where fisheries was really the basis of the economy. Perhaps we are going through a profound change.

Mr. Saunders: We may be, but we may change back. I like the idea of small communities because I believe people should be able to choose their way of life. Beyond that, I think that ultimately, because of this need for flexibility and resilience, a small community and small fishery in some fisheries may be the one that actually survives because it is more capable of pulling back from the resource than a heavily capitalized fishery when that is necessary.

Senator Perrault: That is very helpful.

The Chairman: Professor, on behalf of the committee, we thank you for your presentation this morning. It has been most enlightening. You have added many elements that were missing from our presentations to date. We welcome any closing comments you may have.

Mr. Saunders: Thank you for this opportunity. I really believe that the discussions you are engaged in are absolutely critical to what DFO is going to be doing for the next several years.

The Chairman: The committee agrees. We will certainly have some comments to make about the direction that this seems to be heading.

The committee adjourned.

Le sénateur Perrault: Sur la côte Ouest, par exemple, on a dit que trois grands navires-usines pourraient capturer tout le saumon pêché chaque année en Colombie-Britannique. Cependant, il y a des gens qui viennent de petites localités où la pêche est la base de l'économie et qui veulent maintenir leur mode de vie. Nous vivons peut-être de grands changements.

M. Saunders: Peut-être, mais nous pouvons revenir en arrière. J'aime bien qu'il y ait de petites communautés de pêche parce que je crois que les gens devraient pouvoir choisir leur mode de vie. Qui plus est, comme il faut faire preuve de souplesse, je pense que les petites communautés et les petites pêches sont peut-être celles qui vont survivre parce qu'elles peuvent plus facilement que les pêches à forte densité de capital se passer d'une ressource si cela s'avère nécessaire.

Le sénateur Perrault: Vos explications sont très utiles.

Le président: Monsieur, au nom du comité, nous vous remercions de votre exposé de ce matin. Il a été très instructif. Vous nous avez apporté beaucoup d'explications que nous n'avions pas encore obtenues. Je vous laisse faire un dernier commentaire, si vous voulez.

M. Saunders: Merci de m'avoir accueilli aujourd'hui. Je crois vraiment que vos travaux auront une incidence déterminante sur ce que le MPO va faire dans les prochaines années.

Le président: Nous sommes d'accord avec vous. Nous aurons sûrement des choses à dire sur ce vers quoi on semble s'orienter.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

By videoconference, as an individual:

Mr. Philip M. Saunders, Associate Professor of Law, Marine
and Environmental Law Programme, Dalhousie Law
School.

Par vidéoconférence, à titre personnel:

M. Philip M. Saunders, professeur agrégé de droit,
Programme de droit maritime et environnemental,
Dalhousie Law School.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Fisheries

Chairman:
The Honourable GERALD J. COMEAU

Thursday, October 22, 1998
Tuesday, October 27, 1998

Issue No. 12

Twentieth and twenty-first meetings on:

The questions of privatization and
quota licensing in Canada's fisheries

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Pêches

Président:
L'honorable GERALD J. COMEAU

Le jeudi 22 octobre 1998
Le mardi 27 octobre 1998

Fascicule n° 12

Vingtième et vingt et unième réunions concernant:

Les questions de privatisation et d'attribution des
permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gerald J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	Meighen
Butts	Robertson
Cook	Robichaud, P.C.
Gill	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Stewart
* Lynch-Staunton (or Kinsella (acting))	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gill substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*October 21, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gerald J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Meighen
Butts	Robertson
Cook	Robichaud, c.p.
Gill	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Stewart
* Lynch-Staunton (ou Kinsella (suppléant))	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Gill est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 21 octobre 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 22, 1998

(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:30 a.m. in Room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Butts, Cook, Comeau, Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), and Stewart (6).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

By videoconference, from the University of Iceland:

Professor Ragnar Arnason, Department of Economics.

By videoconference, from the Directorate of Fisheries, Iceland:

Mr. Ari Edwald, Special Adviser to the Minister of Fisheries.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

Professor Arnason made a statement and answered questions.

Mr. Edwald made a statement and answered questions.

At 10:45, the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, October 27, 1998

(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 7:00 p.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Butts, Comeau, Cook, Perrault, P.C., Robertson, Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), and Stewart (7).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 22 octobre 1998

(21)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 8 h 30, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerald Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Butts, Cook, Comeau, Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*) et Stewart (6).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Par vidéoconférence, de l'Université d'Islande:

M. Ragnar Arnason, professeur, Département d'économie.

Par vidéoconférence, de la Direction générale des pêches, Islande:

M. Ari Edwald, conseiller spécial du ministre des Pêches.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité reprend son étude des questions de privatisation et d'attribution des permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité du 27 novembre 1997, fascicule n° 2.*)

Le professeur Arnason fait une déclaration et répond aux questions.

M. Edwald fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 27 octobre 1998

(22)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 19 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Gerald J. Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Butts, Comeau, Cook, Perrault, c.p., Robertson, Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*) et Stewart. (7)

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

WITNESSES:

By videoconference, from the Ministry of Fisheries, New Zealand:

Mr. John Annala, Manager, Science Policy.

By videoconference, from the Victoria University of Wellington, New Zealand:

Ms Catherine Wallace, School of Business and Public Management.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

Mr. Annala made a statement and answered questions.

It was agreed — That the brief presented by Mr. Annala form part of the records of the proceedings of the committee.

Ms. Wallace made a statement and answered questions.

It was agreed — That the paper submitted by Ms Wallace form part of the records of the proceedings of the committee.

At 9:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

TÉMOINS:

Par vidéoconférence, du ministère des Pêches de la Nouvelle-Zélande:

M. John Annala, gestionnaire, Politiques scientifiques.

Par vidéoconférence, de l'Université Victoria de Wellington, Nouvelle-Zélande:

Mme Catherine Wallace, School of Business and Public Management.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité reprend son étude des questions de privatisation et d'attribution des permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi voir les délibérations du comité du 27 novembre 1997 fascicule n° 2.*)

M. Annala fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu — Que le mémoire présenté par M. Annala soit versé au compte rendu du comité.

Mme Wallace fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu — Que le document déposé par Mme Wallace soit versé au compte rendu du comité.

À 21 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du comité,

Denis Robert

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 22, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:30 a.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gerald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I call the meeting to order. We have two witnesses this morning in our study of the privatization of quota licences. Our first witness is Dr. Ragnar Arnason, professor of fisheries economics at the University of Iceland. Dr. Arnason is a world renowned scholar and prominent advocate of individual quotas. He has published a number of papers on Iceland's fisheries and has done major work as a consultant in a number of countries, including Canada. His latest book, *The Icelandic Fisheries: Evolution and Management of a Fishing Industry*, gives a detailed analysis of the evolution and structure of the Icelandic fishing industry. He holds a master's degree from the London school of Economics, and a Ph.D. from the University of British Columbia. Dr. Arnason, we welcome you to our committee.

Professor Ragnar Arnason, Department of Economics, University of Iceland: I understand that this committee is examining the privatization of fishing rights.

First, my basic axiom is that the objective of commercial fishing is to maximize the social benefits that flow from the fish stocks. Second, the basic fisheries problem is caused by the common property arrangement of most ocean fisheries.

The common property problem is all-pervasive in human society. Almost any use of resources entails reduction of these resources, leaving less for other people to use. We have dealt with this problem by evolving, defining, specifying and developing property rights. This approach has not made the problem disappear, but it has alleviated it.

There are many examples. Land, capital, factories, equipment, material, and most possessions we can name are private property. This system of property rights is so ingrained that it is the exception from the institution of private property rights that catches our eye. Over the course of human history, the institution of private property rights has been expanded gradually into more spheres of human activity.

We may infer that new steps in the development of private property are always controversial, and often there is conflict over them. It is the consensus within the economic community that the recent economic growth in the world — and the relative affluence of the western world — are based on the institution of private property. Now we are faced with a similar historical step in the fisheries of the world.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 22 octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 8 h 30 pour examiner les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada.

Le sénateur Gerald J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: La séance est ouverte. Nous allons entendre ce matin deux témoins dans le cadre de notre étude de la privatisation des permis à quota. Notre premier témoin sera Ragnar Arnason, professeur d'économie des pêches à l'Université d'Islande. M. Arnason est un universitaire renommé dans le monde entier et un ardent défenseur des quotas individuels. Il a déjà publié un certain nombre d'études sur les pêches en Islande et a effectué d'importants travaux de consultant dans un certain nombre de pays, le Canada y compris. Son dernier ouvrage, *The Icelandic Fisheries: Evolution and Management of a Fishing Industry*, donne une analyse détaillée de l'évolution et de la structure du secteur de la pêche en Islande. Il a une maîtrise de la London School of Economics et un doctorat de l'Université de la Colombie-Britannique. M. Arnason, soyez le bienvenu devant notre comité.

M. Ragnar Arnason, professeur, Département d'économie, Université d'Islande: Je crois savoir que votre comité se penche sur la privatisation des droits de pêche.

Tout d'abord, je pars du principe que l'objectif de la pêche commerciale est d'optimiser les avantages sociaux que procurent les populations de poissons. En second lieu, les difficultés rencontrées dans le secteur de la pêche proviennent principalement des accords courants qui régissent la propriété de la pêche sur la plupart des océans.

La propriété commune pose partout des problèmes dans les sociétés humaines. Pratiquement toute utilisation des ressources entraîne une diminution de celles-ci, ce qui en laisse moins pour les autres. Nous avons remédié à ce problème en concevant, en définissant, en précisant et en faisant évoluer les droits de propriété. Tous les problèmes n'ont pas disparu pour autant, mais ils sont devenus moins lourds.

On a de nombreux exemples. La terre, le capital, les usines, l'équipement, le matériel et la plupart de nos possessions font l'objet d'une propriété privée. Ce régime des droits de propriété est si bien assimilé que ce sont les exceptions à ce régime qui nous frappent immédiatement. Tout au long de l'histoire humaine, l'institution des droits de propriété privée s'est étendue progressivement à un plus grand nombre de sphères d'activités de l'homme.

Nous pouvons en déduire que chaque nouveau progrès dans la voie de la propriété privée fait l'objet de controverse et entraîne souvent des conflits. Les milieux économiques s'accordent à penser que la croissance économique récente dans le monde — et l'affluence relative du monde occidental — s'appuie sur l'institution de la propriété privée. Aujourd'hui, cette démarche historique doit être accomplie dans le secteur de la pêche.

Since roughly the 1970s, there has been a clear trend toward the adoption of property-rights based fisheries management regimes world wide. The most prominent of these property rights are the territorial user rights. Canada has some of these rights on the East Coast. These have evolved spontaneously without the interference of the government.

We have access licences, which are also property rights of a sort. These are far removed from the basic natural resource — that is to say the fish stocks. Canada also has access licences in some fisheries. We also have individual harvesting rights in the form of quotas, transferable quotas, and individual quotas.

These are three versions of property rights. Of the three, individual transferable quotas have been the most successful. Individual quotas, that is, non-transferable harvesting rights, are already quite common. They are used widely in Europe, Russia, southern Africa, America and Japan. Individual quotas tend to evolve into individual transferable quotas over time. This evolution occurs as the holders of individual quotas realize they have something valuable, and they trade those quotas with other people to their benefit. This evolution has taken place, for instance, in Iceland, Holland, Greenland and Libya.

Individual transferable quotas are probably more common in the world today than most people realize. Slightly more than five per cent of the global ocean catch is currently taken under ITQs.

Currently at least six important fishing nations are using ITQs as their main fisheries management instrument. These nations are: Australia, New Zealand, Greenland, Iceland, Holland and Namibia. These nations are in at least three continents. Several other nations are using ITQs in some of their fisheries, including Canada, Chile, Norway and the United States. Very important fishing nations — including Peru, Argentina and Morocco — are actively preparing the introduction of ITQs as the main fisheries management system in their fisheries.

This process has been taking place over the last two decades. We had the first ITQ system around 1975-76. We already have a lot of experience with those ITQ systems and how they work. Moreover, these experiences are not from isolated parts of the globe.

This experience has generally been quite positive. We have usually seen a reduction in fishing efforts and in fishing fleets, we have seen depleted fish stocks recovering, and we have seen the quality of the landed catch improving. Finally, and perhaps most importantly, we have seen an increase in the economic rents generated from the fishing activity, which is the main purpose of this particular production activity. No other fisheries management system can claim this rate of success.

Depuis les années 70 à peu près, on s'est dirigé clairement vers l'adoption de droits de propriété pour gérer le secteur des pêches dans le monde. Le principal droit de propriété de ce type est celui des droits d'utilisation de certains territoires. Le Canada possède certains de ces droits sur la côte Est. Cette évolution s'est faite spontanément, sans l'intervention du gouvernement.

Nous avons des permis d'accès, qui sont en quelque sorte des droits de propriété. Ces droits s'écartent beaucoup de la ressource naturelle sur laquelle ils s'appuient, en l'occurrence les populations de poissons. Le Canada a aussi des permis d'accès pour certaines pêches. Nous disposons par ailleurs de droits d'exploitation individuels qui se présentent sous la forme de quotas, qu'il s'agisse de quotas individuels ou de quotas transférables.

Ce sont là les trois formes que prennent les droits de propriété. Sur les trois, c'est celle des quotas individuels transférables qui a eu le plus de succès. Les quotas individuels, soit les droits d'exploitation non transférables, sont d'ores et déjà très courants. Ils sont largement utilisés en Europe, en Russie, en Afrique du Sud, en Amérique et au Japon. Au bout d'un certain temps, les quotas individuels ont tendance à se transformer en quotas individuels transférables. Cette évolution se produit lorsque les détenteurs de quotas individuels se rendent compte qu'ils possèdent quelque chose qui a de la valeur et lorsqu'ils les négocient à leur profit avec d'autres personnes. Cette évolution a eu lieu, par exemple, en Islande, en Hollande, au Groenland et en Libye.

Les quotas individuels transférables sont probablement plus largement utilisés dans le monde que ne le croient la plupart des gens. Un peu plus de 5 p. 100 du total des prises océaniques se font actuellement en vertu des QIT.

Actuellement, au moins six grands pays pratiquant la pêche font des QIT leur principal outil de gestion des pêches. Il s'agit de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Groenland, de l'Islande, de la Hollande et de la Namibie. Ces pays appartiennent à trois continents au moins. Plusieurs autres pays, y compris le Canada, le Chili, la Norvège et les États-Unis, se servent des QIT pour une partie de leurs pêches. De grands pays de pêche — notamment le Pérou, l'Argentine et le Maroc — se préparent activement à faire des QIT leur principal outil de gestion de leurs pêches.

Cette évolution a eu lieu au cours des 20 dernières années. Les premiers QIT ont été mis en place vers 1975-1976. Nous avons déjà une longue expérience du fonctionnement de ces QIT. De plus, cette expérience n'a pas été faite dans une seule région du monde.

Les expériences ont généralement été très positives. Elles se sont traduites habituellement par une diminution des activités et des flottes de pêche, une réapparition des populations de poisson disparues et une amélioration de la qualité des prises débarquées. Enfin et surtout, le rendement économique des activités de pêche s'est amélioré, alors que cela est en fait le principal objectif de ce secteur d'activité. Aucun autre mécanisme de gestion des pêches ne peut se prévaloir d'un tel succès.

In Iceland, ITQs were introduced in an incremental fashion from 1979 onwards, first in our herring fishery, in our capelin fishery in 1984, and then in the demersal fisheries. Since 1991 we have had an ITQ fisheries management system for all our fisheries. ITQ management is the fisheries management system in Iceland.

Our experience with the ITQ system has been very good. We have had most of the benefits. We have had declining fishing efforts; we have seen a contraction of the fishing fleet. It is important to realize that this reduction in the fishing effort and in the fishing fleet takes place internally. It is not government-directed or controlled. It is simply that, under the ITQ system, fishing operators find it to their own advantage to reduce the fishing effort and get rid of redundant fishing capital.

We have also had a significant improvement in the quality of fish products — the landed catch. My guess is that prices are 10 per cent to 20 per cent higher, on average, for the fish because of this quality improvement. The quality improvement was made possible by the ITQ system, because, with ITQs in hand, the fishing companies can take the time they need to catch their quotas. They no longer have to race for the catch.

Most importantly, we have seen a substantial increase in the value of ITQs; the annual value, not the value of the permanent ITQs. They have increased as well, but the annual value of the rental price of ITQs has also increased significantly, reflecting an increase in the profitability of running or operating a fishery from year to year.

Right now the annual value of ITQs in Iceland represents almost 40 per cent of the total revenues of the fishing fleet. We do not think this will be so in the long-run. We think this number will not increase greatly, and that it may even decline. One of the reasons the annual quota rental prices are so high is that our fishing fleet is still too large. The capital costs or the opportunity costs of the harvest are low because the fishing vessels are basically free.

What are the drawbacks? No system is perfect. There are certainly some drawbacks to the ITQ system. The most important drawback is that the ITQs are not perfect property rights. They are not property rights like the property rights to a chunk of land or a factory. They are property rights to the right to extract from the resource.

Ideally, we would like property rights to individual fish so that people would actually own fish, just as people on land own cattle, horses or sheep. At the moment we do not have the technological capability for that, but I fully expect that technology will be developed over the next century that will allow people to have property rights in individual fish. When that happens, we will also see people investing in genetic improvements of fish stocks and in breeding. This is not possible today because we have limited property rights — the ITQs.

En Islande, les QIT ont été mis en place progressivement à partir de 1979, tout d'abord dans notre pêche au hareng, puis dans notre pêche au capelan en 1984, et enfin dans le secteur de la pêche aux poissons de fond. Depuis 1991, toutes nos pêches sont gérées en fonction des QIT. La gestion par QIT est le mécanisme de gestion des pêches retenu en Islande.

Notre expérience du régime de QIT a été excellente. Nous en avons retiré la plupart des avantages. Nos activités de pêche ont diminué; notre flotte de pêche s'est réduite. Il est important de bien comprendre que cette diminution des activités et de la flotte de pêche se produit de l'intérieur. Elle n'est pas dirigée ou contrôlée par le gouvernement. Tout simplement, en vertu du régime des QIT, les pêcheurs s'aperçoivent qu'il est dans leur intérêt de réduire leurs activités de pêche et de se débarrasser de l'équipement de pêche inutilisé.

La qualité des produits de la pêche — des prises débarquées — s'est par ailleurs largement améliorée. J'estime que les prix sont supérieurs de 10 à 20 p. 100 en moyenne en raison de l'amélioration de la qualité du poisson. Cette amélioration de la qualité a été rendue possible par le régime des QIT parce qu'une fois en possession de leur quota, les sociétés de pêches peuvent prendre le temps nécessaire pour les remplir. Elles n'ont plus à se précipiter pour prendre le poisson.

Surtout, nous avons enregistré une augmentation substantielle de la valeur des QIT, la valeur annuelle et non pas la valeur des QIT permanents. Cette dernière a elle aussi augmenté, mais la valeur annuelle de l'allocation des QIT a pour sa part augmenté de manière significative, traduisant ainsi l'amélioration de la rentabilité des activités de pêche d'une année sur l'autre.

À l'heure actuelle, la valeur annuelle des QIT représente en Islande près de 40 p. 100 du total des recettes de la flotte de pêche. Nous ne pensons pas qu'il en sera ainsi à long terme. Nous ne pensons pas que ce chiffre soit appelé à augmenter fortement, et nous le voyons même baisser. Si les prix de location des quotas annuels sont si élevés, c'est entre autres parce que notre flotte de pêche est encore trop grosse. Les coûts du capital ou les coûts d'opportunité de cette exploitation sont faibles parce que les bateaux de pêche sont pratiquement disponibles pour rien.

Quels sont les inconvénients? Aucun système n'est parfait. Le régime des QIT présente évidemment certains inconvénients. Le principal d'entre eux, c'est que les QIT ne sont pas des droits de propriété parfaits. Ils ne sont pas comme les droits de propriété qui s'attachent à un terrain ou à une usine. Ce sont des droits de propriété qui correspondent au droit d'exploiter la ressource.

Dans l'idéal, nous aimerions que ces droits de propriété s'attachent aux poissons eux-mêmes pour que les gens possèdent effectivement les poissons comme on possède du bétail, des chevaux ou des moutons. Pour l'instant, nous n'avons pas les moyens techniques d'y parvenir, mais je suis bien confiant qu'au cours du siècle à venir le progrès technique nous permettra d'accorder aux gens des droits de propriété sur les poissons. Lorsque cela se réalisera, les gens vont par ailleurs investir dans l'élevage et l'amélioration génétique des poissons. Ce n'est pas possible aujourd'hui parce que nous n'avons que des droits de propriété limités, en l'occurrence les QIT.

ITQs are limited property rights, and one of the consequences of that is the problem with cuts and the drawbacks of ITQ systems. It has been demonstrated that under an ITQ system there is an increased tendency to discard fish. That is to say, from a pile of fish on the deck of the boat, more fish would be discarded. Counteracting this tendency, however, is the fact that there is a higher degree of selectivity by fishers under the ITQ system. That is, since they have ITQs, they have the time and the opportunity to more carefully select the catch that comes aboard the fishing vessel.

How do they perform the selection? They use the appropriate fishing gear, go to the appropriate fishing grounds, and fish at the appropriate times. What we have seen in Iceland — and in other fisheries managed on the basis of ITQs — is that people are using smaller-scale fishing gear. They are using fewer nets and bigger mesh sizes to select a better quality catch.

This discard is a drawback, but it is not clear whether the actual quantity of discarded fish goes up or down under ITQs, because there is a higher degree of selectivity. We have investigated this question in Iceland, and the rate of discarding in our demersal fishery — and there is almost no discarding in our pelagic fisheries — is about 4 per cent or 5 per cent of the total volume of catch.

Another drawback to the ITQ system is the cost of enforcement. In some cases the cost of enforcement of ITQs is very high indeed; in others it is not so high. It depends on the landing ports and other variables.

We have what some people might regard as a drawback and other people as an advantage — that is, the distribution of benefits and costs. The allocation of ITQs means an allocation of very valuable property rights in most fisheries. This allocation is found to be contentious in society. The benefits of the introduction of ITQs are not equally distributed from the outset. I hasten to add, however, that it is technically possible to have a perfectly equal allocation of ITQs to any group of people found to be deserving, and perhaps to the whole nation. The distribution question can be solved within the framework of the ITQ system, but it is quite frequently a bone of contention associated with the introduction of an ITQ system.

The costs of the ITQ system may not be equally borne by everyone. For instance, if an ITQ system leads to a reduction in the fishing fleet and a reduction in the number of fishers, one could say that the fishers are paying disproportionately for the cost of the system, while the quota receivers gain disproportionately. This is certainly something which one has to consider.

Another drawback of a similar nature, which some might not even think is a drawback, is the social restructuring that occurs as a common consequence of the introduction of an ITQ system. An ITQ system is introduced to enhance the efficiency of the fisheries.

Les QIT ne sont que des droits de propriété limités, ce qui se traduit entre autres par les difficultés liées aux mises au rebut dans le cadre du régime des QIT. Il a été démontré que dans un régime de QIT, on avait davantage tendance à rejeter le poisson. Cela revient à dire que lorsqu'un tas de poissons est déposé sur le pont du bateau, on en rejette une plus grande quantité. Cette tendance est contrecarrée cependant par le fait que les pêcheurs qui opèrent dans un régime de QIT font preuve d'une plus grande sélectivité. En l'occurrence, étant donné qu'ils possèdent des QIT, ils ont le temps et la possibilité de choisir avec un plus grand soin les prises qu'ils montent à bord de leur bateau.

Comment procèdent-ils à cette sélection? Ils utilisent des engins de pêche appropriés, se rendent sur les lieux de pêche qui conviennent et pêchent au moment voulu. Nous avons constaté en Islande — et dans d'autres secteurs de pêche gérés par QIT — que les opérateurs utilisent des engins de pêche de plus petit calibre. Ils emploient moins de filets, dont les mailles sont plus larges, pour avoir de meilleures prises.

Les rejets sont un inconvénient, mais il est difficile de savoir en fait si la quantité de poissons rejetés augmente ou diminue en vertu des QIT étant donné cette plus grande sélectivité. Nous nous sommes penchés sur cette question en Islande et nous avons constaté que le taux de rejet de nos poissons de fond — il n'y a pratiquement pas de rejet pour nos espèces pélagiques — représente environ 4 à 5 p. 100 du total des prises.

Le régime des QIT présente un autre inconvénient, c'est celui du coût de l'application. Dans certains cas, le coût de l'application des QIT est vraiment très élevé; dans d'autres il l'est moins. Tout dépend des ports de débarquement des prises et d'autres facteurs.

Il y a aussi ce que certains considéreront comme un inconvénient et d'autres comme un avantage, soit pour ce qui est de la répartition des coûts et des bénéfices. L'attribution de QIT représente l'octroi de droits de propriété d'une grande valeur pour la plupart des pêches. Cette distribution fait l'objet de disputes dans la société. Les avantages de l'octroi de QIT ne sont pas également répartis au départ. Je m'empresse d'ajouter cependant qu'il est techniquement possible de procéder à une répartition parfaitement égale des QIT à une catégorie de personnes quelconque que l'on juge en droit d'en bénéficier, et éventuellement à l'ensemble de la population du pays. La question de la distribution peut être résolue dans le cadre du régime des QIT, mais c'est souvent un sujet de polémiques lorsque l'on met en place ce régime.

Les coûts du régime de QIT n'ont pas besoin d'être partagés également par tout le monde. Ainsi, si la mise en place d'un régime de QIT entraîne la réduction de la flotte de pêche et la diminution du nombre de pêcheurs, on peut dire que les pêcheurs sont bien trop lésés par le système alors que les détenteurs des quotas en bénéficient beaucoup trop. C'est évidemment une question que l'on doit considérer.

Un autre inconvénient du même type, que d'aucuns ne considéreront peut-être même pas comme un inconvénient, c'est celui de la restructuration sociale qui résulte couramment de la mise en place d'un régime de QIT. Cette mise en place vise à améliorer le rendement de la pêche.

Before the introduction of the ITQ system, the demersal fishery was inefficient, and, because of that, we were bound to see significant restructuring of the industry. Some communities may encounter trouble during this process, because industry may move away from them. Economists will tend to regard this as a benefit, saying that communities in that situation were not justified at the outset. If this is found to be disagreeable from a socio-political point of view, this tendency can be counteracted by requiring that the ITQs allocated to a particular community stay within the community. The transferability should be restricted to a particular community. As an economist, I do not recommend this, but it is a way to achieve an objective.

From an economic point of view, the conclusion must be that ITQs and other private property rights in the fisheries are generally a good thing. The big question is whether it is feasible and possible to introduce and use them.

There are two basic problems. First it must be determined if the property right is enforceable. Property rights would not be easily implemented in certain fisheries under the ITQ. The greater the number of landing points, the higher the value of the unit of catch, the higher the price of the fish, and the closer the final consumption market is to the landing ports, all complicate the ability to enforce an ITQ system. ITQs are always enforceable, but in some cases the cost of doing so may be prohibitive. This is the basic problem with the ITQ system and, by inference, with other property rights systems in fisheries.

The second question of feasibility concerns the social politics of the matter. Is there or is there not sufficient support for a property rights regime in the fishery? Is the nation or society as a whole willing to take that step? The decision depends on the benefits that are foregone if the step is not taken.

In a country like Iceland, which is dependent on fisheries, there is no question that we have to go for the most efficient fisheries management system. That is one of the reasons why we were so quick to embrace the ITQ idea.

I am open to questions and comments.

Senator Stewart: I would like to know about the nature of your fishing fleet or fleets before the introduction of the ITQ system, and what change, if any, came as a result of the ITQ approach. Specifically have you moved from relatively small boats — 36 or 45-footers — to larger, perhaps dragger-type craft?

Mr. Arnason: The composition of the fleet has not changed drastically. I should add a qualification, however. At the outset of the ITQ system we left out the very small fishing vessels. Fishing vessels below 10 gross registered tonnes were not included. Those vessels less than 10 metres or 12 metres were exempted from the ITQ restriction.

As the stocks improved, there was an explosion in this segment of the fleet. The restriction was first below 10 tonnes and then

Avant l'apparition du régime de QIT, la pêche aux poissons de fond était inefficace et il nous fallait donc restructurer de manière significative ce secteur. Certaines collectivités peuvent être mises en difficulté par cette opération, les entreprises du secteur allant s'installer ailleurs. Les économistes ont tendance à considérer cela comme un bienfait et déclarent que c'est parce que ce type de collectivité ne se justifiait pas au départ. Si cette situation n'est pas jugée acceptable d'un point de vue sociopolitique, on peut s'opposer à cette tendance en exigeant que les QIT attribués à une collectivité donnée restent à l'intérieur de cette collectivité. Les possibilités de transfert sont limitées à une collectivité donnée. En tant qu'économiste, je ne recommande pas cette solution, mais c'est une façon d'atteindre cet objectif.

D'un point de vue économique, il faut conclure que les QIT et autres droits de propriété privée dans le secteur des pêches sont généralement une bonne chose. La grande question est de savoir s'il est possible de les mettre en place et de les utiliser.

Deux problèmes se posent au départ. Tout d'abord, il faut déterminer si l'on peut faire respecter les droits de propriété. Les droits de propriété ne sont pas faciles à faire respecter par des QIT dans certains secteurs de la pêche. Plus il y a de points de débarquement, plus la valeur unitaire des prises est élevée, plus le poisson vaut cher et plus le marché des consommateurs se trouve près des ports de débarquement, plus il est difficile de faire appliquer le régime des QIT. Les QIT restent toujours applicables, mais dans certains cas le coût de l'application peut devenir prohibitif. C'est le problème fondamental du régime des QIT et, par voie de conséquence, des autres régimes de droit de propriété dans le secteur de la pêche.

Le deuxième problème qui se pose en matière d'application a trait aux politiques sociales. Est-ce qu'il y a ou non un appui suffisant en faveur d'un régime des droits de propriété dans le secteur de la pêche? Le pays ou la société dans son ensemble sont-ils prêts à sauter le pas? Tout dépend des avantages que l'on perdra si l'on n'adopte pas cette mesure.

Dans un pays comme l'Islande, qui dépend de la pêche, il est indéniable qu'il faut absolument trouver le régime de gestion des pêches le plus efficace. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons adopté aussi rapidement le principe des QIT.

Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le sénateur Stewart: J'aimerais connaître la nature de votre flotte de pêche avant la mise en place du régime des QIT et quels changements en ont vraisemblablement résulté. Plus précisément, êtes-vous passé de bateaux relativement petits — soit 36 ou 45 pieds — à des bâtiments plus gros, éventuellement des chalutiers?

M. Arnason: La composition de la flotte n'a pas vraiment changé. Je ferai cependant une réserve. Au début de l'application du régime des QIT, nous avons exclu les très petits bateaux de pêche. Les bateaux de pêche de moins de 10 tonnes de jauge brute ont été tenus à l'écart. Les bateaux de moins de 10 mètres ou de 12 mètres ont été exemptés des restrictions liées aux QIT.

Les réserves de poisson augmentant, cette partie de la flotte a proliféré. Les restrictions se sont d'abord appliquées au-dessous

below six tonnes. We have seen an increase in very small fishing vessels in Iceland — not a reduction but an increase.

This increase is explained by the time it took to bring people into the system. Now we are seeing a reduction in that fleet again. Any impact on the fishing fleet was for vessels of over 10 gross registered tonnes, because the small ones were exempted for a large period of time.

There has not been a great change in the composition of the fleet, but there has been a certain reduction in the mid-sized fishing vessels. Mid-size vessels are those of approximately 100 gross registered tonnes. There has also been an increase in the deep-sea trawlers. That trend started before the introduction of the ITQ system, so it is not clear whether it is as a result of the ITQ system.

The main thing which determines the composition of the fishing fleet under an ITQ system is the size of the fish stocks. There are indications that the cod stock is improving rapidly. The smaller fishing vessels will become more efficient than the larger vessels. Therefore, the declining trend will be reversed as more spawning cod come to the inshore fishing grounds.

Senator Stewart: You spoke about social reconstruction. A recent study of Canadian society found that the rich are getting richer and the poor are getting poorer. The restructuring of Canadian industry is credited with this trend.

That is relevant to this problem, because many of the fishermen in Nova Scotia are concerned that large corporations will control the fishing of all the profitable stocks — for example, the lobster fishery. Fishers fear that former owners of fishing boats will become deckhands on large company boats.

It may be that the social structure of Iceland was very different from what we have in Nova Scotia, but I would like you to respond to my question from the Icelandic view point. How would the Icelandic experience be different for a small lobster fishery in small communities?

Mr. Arnason: The ITQ system — if the individual quotas are perfectly transferable — would generate the most efficient company structure. If the fishery is suitable for large-scale fishing operations, then that is going to be the outcome. Due to economies of scale in processing and marketing, there is a high likelihood that large corporations and conglomerates will become dominant in a freely transferable fishery.

The situation in Iceland was quite dissimilar from the small scale fishery of Nova Scotia and Newfoundland. Iceland always had a very highly capitalized fishery which was operated by large companies. We did not have many family-owned fisheries. We had family-owned fishing corporations that had evolved from small boat owners. Basically, however, our fishery had a

de 10 tonnes, puis au-dessous de six tonnes. Nous avons enregistré une augmentation du nombre de petits bateaux de pêche en Islande — une augmentation et non pas une réduction.

Cette augmentation s'explique par le délai d'incorporation des gens au régime. Aujourd'hui, nous enregistrons à nouveau une diminution de cette flotte. Les effets se sont fait sentir sur la partie de la flotte de pêche correspondant aux bateaux de plus de 10 tonnes de jauge brute, car les petits bateaux ont été exonérés pendant une longue période.

Il n'y a pas eu de gros changements dans la composition de la flotte, mais le nombre de bateaux de pêche de dimension moyenne a quelque peu diminué. Les bateaux de dimension moyenne sont ceux qui font environ 100 tonnes de jauge brute. Il y a eu aussi une augmentation du nombre de chalutiers de haute mer. Cette tendance existait déjà avant la mise en place du régime des QIT et on n'est donc pas certains que les QIT en soient la cause.

Le principal facteur qui détermine la composition d'une flotte de pêche dans le cadre d'un régime de QIT est celui de l'ampleur des réserves de poisson. Certains indices montrent que les populations de morue augmentent rapidement. Les petits bateaux de pêche deviendront plus rentables que les plus gros. Par conséquent, la tendance à la diminution de la taille des bateaux de pêche va s'infléchir à mesure qu'un plus grand nombre de morues en âge de frayer se rendront sur les zones de pêche côtière.

Le sénateur Stewart: Vous avez parlé de redistribution sociale. Une récente étude de la société canadienne nous a révélé que les riches devenaient de plus en plus riches et les pauvres de plus en plus pauvres. On attribue cette tendance à la restructuration de l'industrie canadienne.

Cela nous ramène à notre propos, parce que nombre de pêcheurs en Nouvelle-Écosse ont peur que les grosses sociétés ne contrôlent la pêche de toutes les espèces rentables — le homard, par exemple. Les pêcheurs craignent que les anciens propriétaires de bateaux de pêche en soient réduits à devenir des hommes de main sur le pont des bateaux des grandes sociétés.

Il se peut très bien que le tissu social de l'Islande soit très différent de celui de la Nouvelle-Écosse, mais j'aimerais que vous répondiez à ma question d'un point de vue islandais. En quoi l'expérience menée par l'Islande serait-elle différente pour la petite pêche au homard dans une petite localité?

M. Arnason: C'est le régime des QIT — si les quotas individuels sont parfaitement transférables — qui va engendrer la structure d'entreprise la plus rentable. Si la pêche se prête davantage à une exploitation à grande échelle, c'est ce qui va se passer finalement. Grâce aux économies d'échelle réalisées dans les secteurs de la transformation et de la commercialisation, il est très vraisemblable que les conglomerats et les grosses sociétés prendront le dessus avec des quotas de pêche librement transférables.

La situation islandaise était très différente de la pêche pratiquée à petite échelle en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve. L'Islande a toujours eu un secteur de la pêche fortement capitalisé et dominé par les grosses entreprises. Nous n'avions pas de nombreuses activités de pêche familiales. Nous avions des sociétés de pêche à propriété familiale constituées au départ par les propriétaires de

capitalized structure and we did not have, to any significant extent, individually owned fishing vessels. Thus, this particular concern did not arise in Iceland, and there have been very few complaints of this nature in Iceland.

At the same time, however, even the largest fishing companies in Iceland had no more than, let us say, 5 per cent or 7 per cent of the fishery. Therefore, these companies are not huge by your East Coast off-shore fishery standards. I think the concern you are expressing is valid. This is something that could easily happen, but it can also be easily counteracted by restricting the transferability of quotas.

You should also keep in mind that this does not impoverish the small operators because, under all normal ITQ systems or other property rights systems, the existing operators are given the rights. Therefore, it is up to them to decide to sell to a big conglomerate. If they do that, they receive automatic financial compensation. It is not as though the ITQ is taken away from them; they decide for themselves. A whole group of people is involved in this, and even single individuals sell out, which causes some trouble for the rest.

Senator Stewart: You beg additional questions on that topic, but let me ask you another question of a different nature. Normally, when land was granted in North America, grants were made without payment to the Crown. What is happening in the fishery now, according to the approach adopted behind ITQs, is that that same model is applied, at least on the East Coast of Canada. In effect, quotas are granted to particular individuals.

Why should the Crown or the government bestow these quota grants free of charge? If there is a good answer to that, I want you to deal with a second question. Why should the quotas be perpetual? It is as if the king of England in the old days were endowing barons. It seems to me that it is a somewhat outdated approach.

You say that you are looking for the most efficient system. Given that these companies received their perpetual quotas free of charge from the Crown — or whatever the granting agency was — do they pay extra tax in recognition of the fact that they are the recipients of a valuable resource for which they paid nothing? If not, why not?

Mr. Arnason: As to why these rights should be granted free of charge, I do not think there is any economic response in that regard. I think there could be a response based on legal considerations, however. Original rights — conventional rights — should not be paid for if these are the same fishers who were fishing before. There are certainly moral aspects to this question as well.

petits bateaux. Pour l'essentiel, toutefois, notre secteur de la pêche était très capitalisé et, dans une large mesure, nous n'avions pas de bateaux de pêche à propriété individuelle. Ce problème particulier ne s'est donc pas posé en Islande et l'on a enregistré très peu de protestations de cette nature.

Parallèlement, toutefois, même les plus grosses sociétés de pêche islandaise n'avaient pas, disons, une part supérieure à 5 ou 7 p. 100 de l'ensemble du secteur. Par conséquent, ces sociétés n'étaient pas énormes relativement à ce qui se passe dans le secteur de la pêche sur la côte Est de votre pays. Je pense que les préoccupations dont vous faites état sont justifiées. C'est une chose qui peut facilement se produire, mais on peut aussi facilement y remédier en limitant les possibilités de transfert des quotas.

N'oubliez pas non plus que cela n'appauvrit pas les petits opérateurs parce que dans le cadre du fonctionnement normal d'un régime de QIT ou d'un autre régime de droits de propriété, ce sont les opérateurs existants qui reçoivent les droits. Il leur appartient donc de décider ou non de vendre à un gros conglomerat. S'ils le font, ils reçoivent automatiquement une indemnisation financière. Ce n'est pas comme si on leur retirait les QIT; ce sont eux qui décident. Toute une catégorie de personnes est impliquée et il peut même y avoir des individus qui vendent, causant des difficultés aux autres.

Le sénateur Stewart: On a envie de vous poser d'autres questions en la matière, mais laissez-moi changer de sujet. En règle générale, lorsque des terres ont été concédées en Amérique du Nord, les concessions ont été accordées sans que des paiements ne soient faits à la Couronne. C'est ce qui se passe à l'heure actuelle dans le secteur des pêches dans le cadre du régime des QIT qui a été adopté, le même modèle étant appliqué, du moins sur la côte Est du Canada. En effet, les quotas sont concédés à des personnes en particulier.

Pourquoi l'État ou le gouvernement concéderait ces quotas à titre gratuit? Si j'obtiens une réponse satisfaisante, je vous poserai alors une deuxième question. Pour quelle raison ces quotas devraient-ils être concédés à perpétuité? On fait comme le faisait jadis le roi d'Angleterre lorsqu'il concédait des baronnies. Il me semble que cette méthode est quelque peu dépassée.

Vous nous dites vouloir envisager le système le plus efficace. Étant donné que ces entreprises ont bénéficié gratuitement de quotas à perpétuité que leur a concédés la Couronne — ou tout autre organisme chargé d'accorder les concessions en l'espèce — est-ce qu'elles paient davantage d'impôt pour tenir compte du fait qu'elles tirent profit d'une ressource précieuse qui ne leur a rien coûté? Sinon, quelle en est la raison?

M. Arnason: Pour ce qui est de savoir si ces droits doivent être concédés à titre gratuit, je ne pense pas qu'il y ait une bonne réponse d'un point de vue économique. Je pense cependant qu'il peut y avoir une réponse fondée sur des motifs juridiques. Les droits fixés à l'origine — les droits prévus par la convention — ne doivent pas faire l'objet d'un paiement s'ils s'adressent aux pêcheurs qui étaient déjà là avant. Cette question a aussi évidemment une dimension morale.

From an economic point of view, I can say quite firmly that there is no reason for the rights to be given away free, and that there is no reason for the other thing as well. It really does not matter from an efficiency point of view.

From an efficiency point of view, you could argue that the right should be given to the most efficient people, but who knows who the most efficient people are? In any case, if the rights are transferable, they would go to the most efficient people anyway. Thus, there is no argument against or for. It can be either.

I would like to respond to your question about perpetuity. Why should these rights be perpetual? There is a very good economic reason for that. If the rights are not perpetual — if they end at some point in time — the right holders will respond to that end point. It is the same dilemma as whether it is better for people to own their houses or to rent their houses. Those people who own their houses have a definite asset. They will always care for that asset as well as they can. However, those with rights that are limited in term will tend, toward the end of the term, to go a little bit downhill in terms of taking care of the property properly.

Taxation is another thing. As an economist, I would recommend that profits from ITQs, or property rights in fisheries, be taxed in the same way as other assets are taxed in society. That is to say, we should not distinguish between assets. At the same time, however, if it is felt to be fair to extract a good part of the expected resource rents, then that could be done at the outset through the initial allocation of the quotas, or by selling them, or by charging a price for them, or even by having a competitive bid for the initial recipients.

Senator Butts: Professor, you have left us in no doubt as to where you stand on the issue. If I think about land, minerals and so on, I accept your opinion about property rights. However, would you not concede that there is a difference when talking about fish?

Mr. Arnason: No, I would not concede that.

Senator Butts: Why not?

Mr. Arnason: This is a productive resource, just like minerals and land. You use land to produce meat and cereals. You use fish stocks to produce fish products. From an economic point of view, there is fundamentally no difference; both are productive assets.

It is just historical coincidence that, since we live on land, we started our property rights system on land. We then moved on to the ocean. If we lived on the sea, we would probably have started our property rights on the sea. We might now be discussing the problem of introducing property rights on land.

Senator Butts: The mobility of fish makes a big difference, especially when you live next door to the United States.

D'un point de vue économique, je peux sans conteste affirmer qu'il n'y a aucune raison pour que ces droits soient concédés gratuitement et aucune raison non plus pour qu'ils ne le soient pas. Cela ne change rien en fait du point de vue de l'efficacité.

En termes d'efficacité, on peut soutenir que ce droit doit être concédé aux personnes les plus efficaces, mais qui peut savoir qui sont les personnes les plus efficaces? De toute façon, si ces droits sont transférables, ils aboutiront finalement entre les mains des personnes les plus efficaces. Il n'y a donc pas d'argument pour ou contre. Les deux sont possibles.

J'en viens maintenant à votre question concernant la concession à perpétuité. Pourquoi concéder ces droits à perpétuité? Il y a une excellente raison d'un point de vue économique. Si ces droits n'étaient pas perpétuels — s'ils venaient à échéance à un moment donné — les détenteurs de ces droits en tiendraient compte. C'est le même dilemme que celui de savoir s'il faut que les gens possèdent ou louent leur maison. Ceux qui sont propriétaires de leur maison possèdent un bien précis. Ils en prendront toujours le meilleur soin. Toutefois, ceux dont les droits sont limités dans la durée auront toujours tendance, lorsque la période est sur le point d'arriver à échéance, à se désintéresser un peu plus de leurs biens.

La question de la fiscalité est différente. En tant qu'économiste, je recommande que les bénéfices tirés des QIT, c'est-à-dire des droits de propriété sur la pêche, soient imposés comme tous les autres biens dans la société. Autrement dit, on ne devrait pas faire de distinction entre les biens. D'un autre côté cependant, si l'on estime qu'il est juste de prélever une bonne partie de la rente que l'on peut attendre de l'exploitation de la ressource, on peut le faire au départ lors de l'attribution initiale des quotas, soit en les vendant, soit en faisant payer un droit correspondant, soit même en les mettant aux enchères pour les attribuer à leurs premiers bénéficiaires.

Le sénateur Butts: Professeur, vous nous avez bien fait comprendre ce que vous pensiez de la question. J'accepte votre conception des droits de propriété lorsque je pense à la terre, aux minéraux, et cetera. N'êtes-vous pas d'accord cependant pour dire que ce n'est pas la même chose lorsqu'il s'agit des poissons?

M. Arnason: Non, je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Butts: Pourquoi pas?

M. Arnason: C'est une ressource productive, tout comme la terre et les minéraux. On se sert de la terre pour produire de la viande et des céréales. On se sert des réserves de poisson pour faire usage des produits de la pêche. D'un point de vue économique, il n'y a fondamentalement aucune différence; ce sont deux biens de production.

Par une simple coïncidence historique, étant donné que nous habitons sur la terre, nous avons commencé par la terre pour faire valoir nos droits de propriété. Nous sommes ensuite passés aux océans. Si nous habitons dans la mer, nous aurions probablement implanté d'abord nos droits de propriété sur la mer. Nous serions peut-être maintenant en train de discuter des problèmes que pose l'application des droits de propriété sur la terre.

Le sénateur Butts: La mobilité du poisson fait une grosse différence, surtout lorsqu'on est le voisin des États-Unis.

Mr. Arnason: Yes. There are particular problems associated with fish when compared to minerals and land. There are other natural resources that are held privately which are also mobile, such as cattle, sheep and horses. They also cause similar kinds of problems, but not to the same extent.

Basically, any property rights system in the ocean fisheries has to take into account the possibility that other sovereign states might get involved in that property right. There is a very well known way to deal with that in ocean fisheries: for the participating nations to agree on an overall quota for the fish stocks, and then to allocate that overall quota between the countries.

Having said this, I do recognize that, when you do not have an agreement of this nature, you may not achieve your efficiency aims by introducing an ITQ system on your own citizens.

Senator Butts: I would like to move on to something to which the Chair alluded. I agree that if I am talking only about economics, I will worry specifically about efficiency. Have you had any studies on the social concerns related to fishing communities?

Mr. Arnason: I have not carried out any studies of that type myself. I know that anthropologists — in particular some sociologists — have researched the issue at great length, and that there are many publications on that subject. I actually have a degree in sociology myself, so I have a certain feel for these problems.

My general response, however, in my usual hard-headed economic way, is that our society is based on economic progress and economic growth. In the process of economic growth, we have sacrificed many communities of many types. We might ask if that is for the better or for the worst, but I put to you that people today would not like to go back to the pre-Industrial Revolution days and say “we will not enclose any land because that will hurt farming communities.” I think that we have to do these things for our children and grandchildren.

We are civilized societies, and we can therefore take good care of the people and the societies that are displaced, if indeed they are displaced, by the introduction of new property rights.

Senator Butts: Would people in those communities receive government assistance to move elsewhere?

Mr. Arnason: Why not? Whatever is fair is okay.

Senator Butts: Are there any small communities left on your coast?

Mr. Arnason: There is nothing but small communities on the Icelandic coast. Iceland is a very small country, as you know. We have found that the stability of the smallest communities has improved under the ITQ system. Why? When people have ITQs, they can protect their own fish resources from the encroachment

M. Arnason: Effectivement. Le poisson présente certaines difficultés comparativement à la terre et aux minéraux. Il y a d'autres ressources naturelles dont la propriété est privée qui sont elles aussi mobiles, telles que le bétail, les moutons et les chevaux. Elles aussi posent ce genre de difficultés, mais pas dans une aussi large mesure.

Pour l'essentiel, tout régime de droit de propriété sur les activités de pêche dans les océans doit tenir compte de l'éventualité de l'intervention d'autres États souverains concernant ces droits de propriété. Il y a un mécanisme bien connu pour y remédier, c'est de faire en sorte que les pays participants s'entendent sur un quota global de pêche et le répartisse ensuite entre les différents pays.

Cela dit, je reconnais effectivement qu'en l'absence d'un accord de cette nature, on n'atteint pas nécessairement son objectif en matière d'efficacité par le seul fait de mettre en place un régime de QIT imposé à ses propres citoyens.

Le sénateur Butts: J'aimerais revenir sur une chose à laquelle a fait allusion le président. Je conviens que si je m'en tiens uniquement aux facteurs économiques, je vais précisément me préoccuper de l'efficacité. Avez-vous fait des études sur les préoccupations sociales liées aux collectivités de pêche?

M. Arnason: Je n'ai pas fait moi-même d'études de ce type. Je sais que les anthropologues — notamment certains sociologues — ont étudié cette question à fond, et il y a de nombreuses publications à ce sujet. J'ai moi-même un diplôme en sociologie et je suis très conscient de ces problèmes.

De manière générale, je vous répondrai toutefois, toujours en pur économiste, que notre société s'appuie sur la croissance et sur le progrès économique. Au nom de la croissance économique, nous avons sacrifié nombre de collectivités de différents types. On peut se demander si c'était une bonne ou une mauvaise chose, mais pensez-vous qu'aujourd'hui les gens seraient prêts à en revenir avant la révolution industrielle et à déclarer: «Nous n'allons pas entourer les terres de clôtures parce que cela risque de porter préjudice aux collectivités agricoles.» Je pense que nous devons faire ce genre de choses pour nos enfants et nos petits-enfants.

Nous avons des collectivités civilisées et nous pouvons donc prendre bien soin des collectivités et des gens déplacés, si tant est qu'ils soient déplacés, du fait de l'apparition de nouveaux droits de propriété.

Le sénateur Butts: Les habitants de ces localités vont-ils bénéficier d'une aide du gouvernement pour se réinstaller ailleurs?

M. Arnason: Pourquoi pas? Pourvu qu'il n'y ait pas d'injustice.

Le sénateur Butts: Reste-t-il des petites localités le long de votre côte?

M. Arnason: Il n'y a que des petites localités sur les côtes d'Islande. L'Islande est un très petit pays, vous le savez. Nous avons constaté que le régime des QIT avait renforcé la stabilité des petites localités. Pourquoi? Lorsque les gens ont des QIT, ils peuvent protéger leurs propres ressources halieutiques contre tout

of big companies and other communities. A small community that wants to survive only has to hold on to its own ITQ, and it can be fairly sure that it will have a continuing supply of fish. Under the old free-access system, small communities in Iceland were being wiped out all the time and new ones were taking their place. That is because people could not protect their interests, and big fishing vessels might take the fish away.

Senator Butts: Are there restrictions on the transferability of those quotas in the small communities in Iceland?

Mr. Arnason: There are some restrictions, but they are not very significant. If a quota is being transferred from one community to another, the ministry of fisheries — or the fisheries directorate — has to have the opinion of both municipalities. Sometimes they object, but it is usually not taken into account and the transfer is allowed.

When a fishing vessel is being transferred from one community to another, and the quota with it, the fishing community and municipal authorities have the first right of purchase for that vessel. They can actually step into the contract and buy the fishing vessel if they like.

Senator Butts: These sound very much like community quotas, and not individual quotas.

Mr. Arnason: No, they are individual quotas. It is just that the community has a say in the transferability of the quotas and the fishing vessels.

Senator Butts: Does the "T" in "ITQ" belong to the municipal authorities?

Mr. Arnason: I would not say that. ITQs are held by individual companies. The municipal authorities have a small influence on the transferability of these ITQs to other communities, and that is all.

Senator Robichaud: When you put your ITQ system in place, how were the fishers involved in allowing and devising the system? Was that done by some authority that was outside the community? How were the fishers involved in the whole process?

Mr. Arnason: The most important ITQ system in the demersal fisheries was introduced after a fairly extensive consultation with all members of the industry — that is, all the associations in the industry. In Iceland, we have national associations for fishermen and vessel owners, as well as for fish processors and processing personnel. All of them were brought into the discussions. There was a general agreement — but not a unanimous agreement — that ITQs were the way to go.

It was also agreed that the ITQs should be allocated to fishing vessels — basically to the owners of the fishing vessels — on the basis of the historical catch record of those fishing vessels for the three years before the introduction of the system. That is roughly how it went.

empiètement de la part des grosses sociétés ou d'autres localités. Une petite localité qui se contente de survivre n'a qu'à conserver ses propres QIT, et elle est assez sûre de pouvoir compter sur un approvisionnement permanent en poisson. Dans l'ancien régime de libre accès, il y avait constamment des petites localités en Islande qui disparaissaient pour être remplacées par d'autres. Cela venait du fait que les gens ne pouvaient pas protéger leurs intérêts et que les gros bateaux de pêche venaient leur prendre le poisson.

Le sénateur Butts: Y a-t-il des restrictions portant sur la possibilité de transférer ces quotas dans les petites localités d'Islande?

M. Arnason: Il y a certaines restrictions, mais elles sont assez négligeables. Si un quota est transféré d'une localité dans une autre, il faut que le ministère des Pêches — ou la Direction générale des pêches — prenne l'avis des deux municipalités. Parfois, ces dernières s'y opposent, mais l'on ne tient généralement pas compte de leur avis et l'on autorise le transfert.

Lorsqu'un bateau de pêche est transféré d'une localité à une autre, avec le quota qui s'y rattache, la communauté des pêcheurs et les édiles municipaux ont un droit de préemption sur l'achat de ce bateau. Ils peuvent en fait se substituer aux parties contractantes et acheter le bateau de pêche s'ils le désirent.

Le sénateur Butts: Cela s'apparente davantage à des quotas communautaires qu'à des quotas individuels.

M. Arnason: Non, ce sont des quotas individuels. Simplement, la collectivité a son mot à dire concernant la possibilité de transférer les quotas et les bateaux de pêche.

Le sénateur Butts: Est-ce que le «T», dans le sigle «QIT», relève des pouvoirs des municipalités?

M. Arnason: Je ne dirais pas cela. Les QIT sont détenus par des sociétés individuelles. Les municipalités exercent une faible influence sur le pouvoir de transférer ces QIT à d'autres localités, un point c'est tout.

Le sénateur Robichaud: Lorsque vous avez mis en place le régime des QIT, quelle a été la participation des pêcheurs dans la conception du régime? Est-ce que cela a été fait par des responsables extérieurs à la collectivité? Quelle a été la participation des pêcheurs à toute cette opération?

M. Arnason: Le régime de QIT le plus important dans la pêche des poissons de fond a été mis en place après une très large consultation avec tous les membres de l'industrie — en l'occurrence, toutes les associations de l'industrie. En Islande, nous avons des associations nationales représentant les pêcheurs, les armateurs, les usines de transformation du poisson ainsi que le personnel de ces usines. Toutes ces parties prenantes ont participé aux discussions. Elles se sont prononcées à la majorité — mais non pas à l'unanimité — en faveur des QIT.

Elles ont aussi convenu que les QIT seraient conférés aux bateaux de pêches — essentiellement aux propriétaires des bateaux de pêche — en fonction des prises réalisées par le passé par ces bateaux de pêche pendant les trois ans ayant précédé la mise en place du système. Voilà plus ou moins la façon dont ça s'est passé.

Senator Butts: I wish to pick up on your problem concerning the cost of enforcement. Who is responsible for enforcement? Is there any self-regulation among the owners of these ITQs?

Mr. Arnason: Are you asking specifically about Iceland?

Senator Butts: Yes.

Mr. Arnason: The enforcement is carried out by a specially appointed government office. It is the Fisheries Directorate. There is almost no self-enforcement, at least not institutionalized self-enforcement, although there is some experience with people or companies making the Fisheries Directorate aware of violations made by others.

Having said all this, I should say that there is now considerable discussion in Iceland over whether a greater part of the enforcement should be taken over by the industry itself. This follows a similar lead from New Zealand.

It seems that there is now a stronger feeling that the industry should pay for the cost of enforcement. The industry is already paying quite a bit; but the suggestion is that it should pay for the whole cost of enforcement. If the industry is required to pay for enforcement, their feeling is that they should then take it over, if they must pay for it anyway.

Senator Stewart: I sense that there is a considerable difference between the fisheries in, let us say, Nova Scotia on the one hand, and Iceland on the other hand. You may have noticed, sir, that I referred to the lobster fishery. My general question is: What are the percentages of the different kinds of gear involved in your fishery? As a percentage, how important are lobster and crab traps?

How important, as a percentage, are the lobster and crab traps? How important are bottom draggers? How important are, let us say, mid-water trawlers? Most of the objection to ITQs that I have heard where I live — which may not be adequately representative — relates to the lobster and crab fisheries.

Mr. Arnason: I can answer that fairly quickly. We have no lobster traps. We have a lobster fishery, a Norwegian kind of lobster, which you would probably call langoustines, and we catch about 2,000 tonnes a year of that. All of it is taken with bottom trawlers. We have no traps. We have no crab fishery to speak of. The combination of fishing gear in Iceland is probably, in that respect, very different from what it would be in Nova Scotia.

Our most important fishing gear for the demersal industry is bottom-trawl gear, but mid-trawl, inlets and longline are all very important. Bottom trawl is about 40 or 50 per cent, gillnet is 20 or 30 per cent, and longline makes up the rest. We also have some small fishing gear that is not significant. Mid-water trawl is no more than 5 per cent.

Le sénateur Butts: Je reviens à notre question du coût du contrôle. Qui est responsable du contrôle? Y a-t-il un autocontrôle pratiqué par les détenteurs de ces QIT?

M. Arnason: Vous vous réferez précisément à l'Islande?

Le sénateur Butts: Oui.

M. Arnason: C'est un bureau du gouvernement spécialement nommé à cet effet qui se charge du contrôle. Il s'agit de la Direction générale des pêches. Il n'y a pratiquement pas d'autocontrôle, du moins pas d'autocontrôle institutionnalisé, même si l'on a pu voir des personnes ou des sociétés signaler à la Direction générale des pêches les infractions commises par d'autres.

Cela étant, je dois dire que l'on parle beaucoup aujourd'hui en Islande de confier une plus grande part du contrôle à l'industrie elle-même. La Nouvelle-Zélande a déjà pris une décision semblable.

Il semble que l'on ait de plus en plus le sentiment qu'il convient que l'industrie défraie le coût du contrôle. L'industrie en paie déjà une bonne partie mais ce que l'on veut, c'est qu'elle en paie la totalité. Si l'industrie est tenue de payer le coût du contrôle elle estime que puisqu'il lui faut payer de toute façon, autant en prendre le contrôle.

Le sénateur Stewart: J'ai l'impression qu'il y a une différence considérable entre, disons, la pêche qui se pratique en Nouvelle-Écosse d'un côté, et celle qui a cours en Islande de l'autre. Vous avez peut-être constaté que j'ai parlé de la pêche au homard. Ma question générale est la suivante: Quels sont en pourcentage les différents engins de pêche que vous utilisez? Quel est en pourcentage l'importance des casiers de homards et de crabes?

Quelle est la part des casiers de homards et de crabes? Quelle est la part des chalutiers de fond? Quelle est la part, disons, des chalutiers qui opèrent à profondeur moyenne? La majeure partie des objections que l'on fait au QIT dans la région où j'habite — qui n'est peut-être pas bien représentative — ont trait à la pêche au homard et au crabe.

M. Arnason: Je peux vous répondre assez rapidement. Nous n'avons pas de casiers à homard. Nous avons une pêche au homard, une espèce de homard norvégienne, que l'on pourrait probablement qualifier de langoustine, nos prises de cette espèce s'élevant à 2 000 tonnes par an. Cela se fait exclusivement avec des chalutiers de fond. Nous n'avons pas de casiers. Nous n'avons pratiquement pas de pêche au crabe. De ce point de vue, la composition des engins de pêche est probablement très différente en Islande de celle de la Nouvelle-Écosse.

Notre engin le plus important dans le secteur de la pêche de fond est le chalut de fond, mais les chaluts en eau moyenne, les filets maillants et les palangres, ont tous une très grande importance. Les chaluts de fond représentent entre 40 et 50 p. 100 du total, les filets maillants entre 20 et 30 p. 100, et les palangres le reste. Nous avons aussi de petits engins de pêche dont l'importance est négligeable. Les chaluts en eau moyenne ne dépassent pas 5 p. 100.

I cannot help wanting to interject here. I do not think there is any reason to expect ITQs to work differently for different fishing gears. In fact, I am sure that the ITQ system would work fine in the lobster fishery as well.

Senator Stewart: I am convinced that you are wrong on that, but I do not think we are going to solve that problem this morning. You are familiar with the proposal, which just recently seems to have expired, for a multilateral agreement on investment. Is your country prepared to go ahead with such an agreement, and will that allow foreign owners to buy up ITQs, or are you going to distinguish on the basis of nationality?

Mr. Arnason: I do not think it is a question of what we are going to do. It is a legal requirement in Iceland that only Icelandic nationals can hold Icelandic fishing quotas. In fact, foreigners are not allowed to invest in the Icelandic fishing industry at all. So the question of what we are going to do does not really arise in that context. There is currently no discussion in Iceland on allowing foreigners into the fishery, and no support for doing so.

In a sense — and I just thought of this — it is like your community quotas. Iceland is a small community of 260,000 people, and they trade ITQs among themselves, but they do not allow the outside world to trade.

Senator Stewart: Here is the scenario that some of the people whom I represent fear. If there were an international agreement on investment which included investment in fish plants, foreigners — perhaps from Spain or even from the United States — would buy up a considerable part of the shares. Since some of these fish plants are vertically integrated — that is to say the same company owns the draggers and trawlers — that would be an indirect approach. My question then is: Do you also exclude foreigners from owning shares in your processing plants?

Mr. Arnason: The next witness is probably more qualified than I to comment on that, but I believe we restrict foreign investment in our processing plants and fish marketing companies to 25 per cent.

Senator Adams: I live in a territory that is probably familiar to you in Iceland. Do your fishermen derive income from activities other than fishing in Iceland? People in Newfoundland are able to hunt 280,000 seals a year. I thought that perhaps you allowed your fishermen to catch other species, such as whales or seals.

In our new territory, Nunavut, we have a regulation that allows fishers to kill one whale every two years. How does the system in Iceland work with regard to whales and seals?

Je tiens ici à donner une précision. Je ne pense pas que l'on ait des raisons de penser que les QIT vont donner des résultats différents selon les engins de pêche. Je suis persuadé au contraire que le régime des QIT donnera d'aussi bons résultats pour la pêche au homard.

Le sénateur Stewart: Je suis convaincu que vous avez tort sur ce point, mais je ne pense pas qu'on va résoudre ce problème ce matin. Vous êtes au courant du projet qui semble dernièrement avoir fait long feu, concernant l'adoption de l'accord multilatéral sur les investissements. Votre pays est-il prêt à adopter un tel accord et va-t-il autoriser des propriétaires étrangers à acheter des QIT ou allez-vous établir des distinctions en fonction de la nationalité?

M. Arnason: Je ne pense pas qu'il puisse y avoir de doute sur ce que nous allons faire. En vertu de la loi, seuls les ressortissants islandais peuvent détenir des quotas de pêche en Islande. Les étrangers ne sont d'ailleurs même pas autorisés à investir dans le secteur de la pêche en Islande. La question ne se pose donc pas vraiment dans ce cadre. Il n'est actuellement aucunement envisagé de laisser entrer les étrangers dans le secteur de la pêche en Islande, et personne n'appuie cette thèse.

Dans un certain sens — je viens juste d'y penser — cela s'apparente à un régime de quotas communautaires. L'Islande est une petite communauté de 260 000 personnes qui s'échangent entre elles des QIT mais qui ne laissent pas entrer les gens de l'extérieur.

Le sénateur Stewart: Je vous sou mets un scénario que craignent certaines personnes que je représente. Si l'on adoptait un accord international sur les investissements qui englobe les investissements dans les usines de transformation du poisson, les étrangers — éventuellement des Espagnols ou même des ressortissants des États-Unis — achèteraient une part considérable des actions. Étant donné que certaines de ces usines de transformation du poisson ont une intégration verticale — ce qui veut dire que cette même entreprise possède les chalutiers — il y aurait là une appropriation indirecte. Ma question est la suivante: est-ce que vous empêcheriez les étrangers de posséder des actions dans vos usines de transformation du poisson?

M. Arnason: Le témoin qui va suivre est probablement mieux qualifié que moi pour vous répondre sur ce point, mais je pense que nous limitons à 25 p. 100 les investissements étrangers dans nos usines de transformation et dans nos sociétés de commercialisation du poisson.

Le sénateur Adams: J'habite dans une région avec laquelle les Islandais sont probablement familiarisés. Est-ce que vos pêcheurs tirent un revenu d'activités autres que la pêche en Islande? Les habitants de Terre-Neuve peuvent chasser 280 000 phoques par an. J'ai pensé que vous autorisiez peut-être vos pêcheurs à prendre d'autres espèces, telles que les baleines ou les phoques.

Dans notre nouveau territoire, le Nunavut, un règlement autorise les pêcheurs à tuer une baleine tous les deux ans. Quel est le système pratiqué en Islande au sujet des baleines et des phoques?

Mr. Arnason: First, let me talk about the seals. We have traditionally caught seals in Iceland, both for the skins and for the meat. There are no restrictions on that activity in Iceland, and there have not been for decades. It seems that the activity itself does not threaten the stocks at all. In fact, the feeling now is that the seal stocks are growing too fast because, as a result of the drop in price of seal skins, the harvesting activity on seals has been reduced. We do not have any restrictions on seal hunting in Iceland. I do not think you even need a special licence to hunt seals; you only need a gun licence.

For whales, it is an entirely different story. We have been hunting whales in Iceland from the beginning. This century, we had two kinds of whale fishery. We had a small-scale whale fishery for minke whales, which was a community-based fishery operated from fairly small boats. We also had a large-scale fishery for large baleen whales — basically fin whales and sperm whales — and that fishery was closed due to international pressure.

In fact, the minke whale fishery, the large baleen whale fishery, and the sperm whale fishery were closed due to international pressure in 1988, and they have not reopened since. There is now increasing pressure for resuming the minke whale fishery — the communal-based small-whale fishery — following the lead of Norway, which restarted its minke whale fishery two or three years ago. I predict that that fishery will reopen next year.

As to the large baleen whale and sperm whale fishery, we would like to resume that fishery because these whale stocks have increased greatly, and are now causing a lot of problems on the fishing grounds.

Senator Adams: Did you say that people need a licence to kill a seal? If that is so, do you need to belong to the fishermen's association to get one or is it only locals who are allowed to kill seals?

Mr. Arnason: No. My understanding is that everyone who wants to kill a seal can kill a seal anywhere, provided it is more than 50 metres from the shoreline, or something like that. If it is closer to the shore, the landowner has the right to kill it.

The Chairman: I have one question for you, professor. I refer to some of the questions asked by Senator Stewart, especially the question of property rights as they relate to ownership of the ITQs. You indicated that Iceland had placed a limit on ITQs, in that they could not be sold to people outside the country. You make the point that property rights should be property rights. If someone owns something, should they not be allowed to sell it to whomever they wish? Is Iceland doing the right thing by not allowing these property rights to be sold to foreigners?

M. Arnason: Je vous parlerai tout d'abord des phoques. Traditionnellement, nous chassons le phoque en Islande, pour sa peau et pour sa viande. Il n'y a aucune restriction s'appliquant à cette activité en Islande, et cela depuis des dizaines d'années. Il semble qu'en soi cette activité ne menace aucunement les réserves. On estime d'ailleurs actuellement que les populations de phoques augmentent trop rapidement parce qu'en raison de la chute du prix des peaux de phoque, la pression exercée par la chasse a diminué. Nous ne restreignons aucunement la chasse aux phoques en Islande. Je ne pense même pas qu'on ait besoin d'un permis spécial pour chasser le phoque; il suffit d'avoir un permis d'utilisation d'une arme à feu.

Pour les baleines, la situation est tout à fait différente. Nous chassons depuis toujours les baleines en Islande. Au cours de ce siècle, il y a eu toutes sortes de chasse à la baleine. Il y a eu une chasse à petite échelle des petits rorquals, une chasse locale effectuée à l'aide de bateaux relativement petits. Il y a eu aussi la grande chasse à la baleine — essentiellement le rorqual commun et le cachalot — et cette chasse a quant à elle été fermée sous le coup des pressions internationales.

Dans la pratique, la chasse au petit rorqual, la chasse à la grande baleine, et la chasse au cachalot ont toutes été fermées en 1988 en raison des pressions internationales qui ont été exercées, et elles n'ont pas rouvert depuis. Des pressions de plus en plus fortes s'exercent actuellement pour qu'on rouvre la chasse au petit rorqual — la petite chasse locale à la baleine — suivant en cela la voie adoptée par la Norvège, qui a rétabli la chasse aux petits rorquals il y a deux ou trois ans. Je prévois une réouverture de cette chasse l'année prochaine.

Quant à la chasse à la grande baleine et au cachalot, nous aimerions la reprendre étant donné que les populations de baleines ont fortement augmenté et qu'elles nous causent bien des difficultés sur les lieux de pêche.

Le sénateur Adams: Avez-vous dit que les gens avaient besoin d'un permis pour chasser les phoques? Si c'est le cas, est-ce qu'il faut faire partie de l'association des pêcheurs pour pouvoir obtenir un permis ou est-ce que ce sont uniquement les résidents locaux qui sont autorisés à chasser le phoque?

M. Arnason: Non. Je crois savoir que n'importe qui peut tuer un phoque où qu'il se trouve, à condition que ce soit à plus de 50 mètres de la berge, ou quelque chose comme ça. S'il se trouve plus près de la berge, c'est le propriétaire du terrain qui a le droit de le tuer.

Le président: J'aimerais vous poser une question, professeur. Elle renvoie à certaines des questions que vous a posées le sénateur Stewart, notamment en ce qui a trait aux droits de propriété se rapportant à la propriété des QIT. Vous nous avez indiqué que l'Islande avait placé des restrictions sur les QIT et qu'ils ne pouvaient pas être vendus à des personnes étrangères au pays. Vous nous avez dit qu'on ne pouvait pas être propriétaire à moitié. Si quelqu'un possède une chose, ne doit-on pas l'autoriser à la vendre à qui il veut? L'Islande fait-elle bien en n'autorisant pas que l'on puisse vendre ces droits de propriété aux étrangers?

Mr. Arnason: Property rights should be regarded as a spectrum. There is something called a perfect property right; a property right that you can do anything with, providing you do not hurt other people. There is also a limited property right, which only allows to you sell to certain people. It involves limited transferability, and so on. It is still a property right, but it is just not a perfect property right.

I cannot judge whether or not all property rights should be perfect property rights or complete property rights. That is a political, social and moral question, as well as an economic question. Limitations on the transferability of any property are likely to reduce the overall welfare of the world. It is possible that these limitations may actually improve the welfare of a small part of the world, however. In that sense, if the concern is for that part of the world, such limitations may be justified.

In Iceland, for instance, the argument for not allowing foreigners to buy into our ITQs is that if foreigners had our ITQs, they might want to move the fish processing industry from Iceland to Europe — or even to America — in which case the population of Iceland would decrease. It might well be the case that most people would benefit from this. They could take their capital gain from selling the quotas and move abroad. Our conception of an Iceland with as many Icelanders as possible would then be radically changed. That suggestion certainly has some economic value, however. This is the conundrum, and I cannot say which is right and which is wrong.

The Chairman: As an economist, you would probably say anything less than a perfect property right is not very efficient. As a social scientist, however, you would say that countries and nations must live up to a much higher ideal and try to attain what is right for their nationals. There is a need for public debate or social debate within the community as to whether we ought to adopt a perfect neo-classical economist efficiency ideal, or do what is best for the constituents of the nation. That is where I am coming from. As an economist, you would definitely err on the side of perfect property rights, but the role of legislators is to go beyond that and have a debate.

Mr. Arnason: Yes. You more or less hit the nail right on the head. As an economist, however, I could also say that if the objective is to maximize the welfare of a given community — be it a small village in Nova Scotia or the whole of Iceland or Canada — an argument could be made that the welfare of that community might be enhanced by restricting transferability outside the community. From a global perspective, perfect transferability and complete property rights are definitely the preference, yes.

The Chairman: Your presentation this morning has been extremely helpful to us. When we are looking at how another country has dealt with a problem, it is very enlightening for us to speak to people from that country. We appreciate your taking the time to appear before us to contribute to the important study that we are conducting.

M. Arnason: Il y a tout un éventail de droits de propriété. Il y a ce qu'on appelle un droit de propriété parfait; soit un droit de propriété dont on peut disposer à sa guise, à condition de ne porter préjudice à personne. Il y a aussi un droit de propriété limité, qui ne vous permet que de vendre à certaines personnes. La possibilité de transfert n'est que limitée, par exemple. Cela reste un droit de propriété, mais il n'est pas parfait.

Je ne peux pas me prononcer sur la question de savoir si tous les droits de propriété doivent être parfaits ou non. Il s'agit là d'une question économique, mais aussi politique, sociale et morale. Il est vraisemblable que les limites imposées en matière de transfert d'une propriété quelconque vont réduire l'ensemble de la richesse dans le monde. Il est possible, par contre, que ces limitations augmentent en fait la richesse d'une petite partie du monde. De ce point de vue, si l'on se préoccupe du sort de cette partie du monde, ce genre de restrictions peut se justifier.

En Islande, par exemple, on justifie l'interdiction faite aux étrangers d'acheter nos QIT par le fait que si des étrangers possédaient nos QIT, ils pourraient vouloir réinstaller en Europe — ou même en Amérique — les usines de transformation du poisson qui se trouvent en Islande, auquel cas notre population diminuerait. Il est bien possible que la majorité des gens en profiteraient. Ils pourraient encaisser le gain en capital résultant de la vente des quotas et déménager à l'étranger. Notre vision d'une Islande dans laquelle vivent un maximum d'Islandais en serait radicalement changée. Il n'en reste pas moins que ce projet présente un intérêt économique. C'est là le dilemme et je ne peux pas dire qui a tort et qui a raison.

Le président: En tant qu'économiste, vous allez probablement nous dire que toute autre chose qu'un droit de propriété qui n'est pas parfait n'est pas vraiment efficace. Toutefois, en tant que spécialiste des sciences sociales, vous allez nous dire que les pays et les nations doivent s'en tenir à un idéal bien plus élevé et essayer de faire ce qui est bon pour leurs ressortissants. Nous avons besoin d'instaurer un débat public ou un débat social au sein de la collectivité pour savoir s'il convient d'adopter un idéal parfait d'efficacité économique néoclassique ou s'il nous faut agir dans le mieux des intérêts de notre population. C'est ce que je veux faire comprendre. En tant qu'économiste, vous avez certainement un faible pour les droits de propriété parfaits, mais le rôle du législateur est d'aller plus loin et d'instaurer un débat.

M. Arnason: Effectivement. Vous venez de toucher du doigt l'essentiel. En tant qu'économiste, toutefois, je peux vous dire aussi que si votre objectif est d'optimiser le bien-être d'une collectivité donnée — qu'il s'agisse d'un petit village de Nouvelle-Écosse ou de tout un pays comme l'Islande ou le Canada — on peut très bien penser y parvenir en limitant les possibilités de transfert à l'extérieur de cette collectivité. D'un point de vue mondial, oui, il est préférable de disposer d'une possibilité de transfert total et de droits de propriété parfaits.

Le président: Votre témoignage, ce matin, nous a été très utile. Lorsque nous étudions la façon dont tel ou tel pays règle un problème précis, il est toujours intéressant de parler avec l'un de ses ressortissants. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de comparaître devant nous pour nous aider à réaliser cette importante étude.

Our next witness is Mr. Ari Edwald, Special Adviser to the Minister of Fisheries for Iceland. The Directorate of Fisheries is the government department charged with managing Iceland's fisheries, implementing fisheries legislation, and issuing regulations. The ministry is responsible for general administration, long-term planning and maintaining relations with other fisheries institutions on the international level. I am quite sure Mr. Edwald will expand much further on this.

Mr. Edwald, if you have any opening comments to give to the committee before we go to questions, please do so now.

Mr. Ari Edwald, Special Adviser to the Minister of Fisheries, Directorate of Fisheries, Iceland: It will be helpful if I make some brief comments first. I will try to limit myself to the main picture of the fisheries. We can then exchange our views, and I can respond to what is of interest to the members of the committee.

First, I should like to mention that, in our policy-making, we are very much governed by the importance of the fisheries to the Icelandic economy. Fish products represent between 75 and 80 per cent of our goods exports, and about 55 per cent of our foreign currency earnings. About 12 per cent of the workforce is directly involved in the fisheries, and about 16 per cent of GDP is directly derived from the fisheries.

The fisheries' direct importance is believed to be much higher. It represents about 40 per cent, which is how much our GDP would decrease if it were not for the fisheries. This highlights the fact that we have no means of either subsidizing or running the fisheries in any way other than by looking at it as a business, and maximizing the economic benefits that the nation will reap from the industry.

For most of this century, we have based our economic growth on developments in the fisheries. We did not have an exclusive authority over our 200-mile zone until about 1976.

We were in competition with fleets from other nations. We were seeing increased investment by Icelandic parties into the fisheries. It was not possible to talk of any productive management structure until we gained authority over the 200-mile zone.

In 1977, we tried various methods of managing the fisheries — mainly effort limitations with regard to the cod, our most important species. That did not go very well. We were seeing the traditional problems; increased investment and poorer economic performance by the companies, and deteriorating fish stocks.

The cod stock has always been our most important species. Even when cod was only 11 per cent of our catch, it still represented 25 per cent of the value of our fish product exports. As a percentage of our fish product exports, cod has never been

Le témoin suivant est M. Ari Edwald, conseiller spécial du ministre des Pêches de l'Islande. La Direction générale des pêches est le service gouvernemental chargé de gérer les pêches de l'Islande, de mettre en application les lois sur les pêches et d'adopter des règlements. Le ministre est responsable de l'administration générale, de la planification à long terme et du maintien des relations avec les autres instances s'occupant de la pêche au niveau international. Je suis sûr que M. Edwald nous en dira davantage à ce sujet.

Monsieur Edwald, si vous avez un exposé à présenter aux membres du comité avant que nous passions aux questions, c'est à vous.

M. Ari Edwald, conseiller spécial du ministre des Pêches, Direction générale des pêches, Islande: Il est bon que je fasse tout d'abord rapidement quelques commentaires. Je m'en tiendrai à la situation générale des pêches. Nous pourrions alors échanger nos idées et je m'efforcerai de donner les éclaircissements dont ont besoin les membres du comité.

Je dois tout d'abord signaler que notre politique est dictée avant tout par l'importance du secteur des pêches dans l'économie de l'Islande. Les produits de la pêche représentent entre 75 et 80 p. 100 de nos exportations et environ 55 p. 100 de nos rentrées de devises. Douze pour cent environ de notre main-d'oeuvre travaille directement dans le secteur des pêches, et environ 16 p. 100 de notre PNB est tiré directement de la pêche.

On estime que l'incidence directe de la pêche est bien plus élevée que cela. Elle représente quelque 40 p. 100 de notre PNB, qui baisserait d'autant s'il n'y avait pas le secteur des pêches. Voilà qui illustre le fait que nous n'avons pas les moyens de subventionner le secteur des pêches ou de ne pas le gérer comme une véritable entreprise, en optimisant les avantages économiques tirés par notre pays de ce secteur.

Pendant la plus grande partie de ce siècle, nous avons fondé notre croissance économique sur le développement du secteur des pêches. Ce n'est qu'en 1976 que nous avons acquis une compétence territoriale exclusive sur la zone de 200 milles qui nous entoure.

Nous étions en concurrence avec les flottes d'autres pays. Nous assistions à une montée des investissements effectués par les groupes islandais dans le secteur des pêches. Il n'a pas été possible d'envisager une structure de gestion productive tant que nous n'avons pas acquis la compétence territoriale sur la zone des 200 milles.

En 1977, nous avons essayé différentes méthodes de gestion du secteur des pêches — principalement pour essayer d'imposer des restrictions concernant la morue, notre espèce la plus importante. Les résultats n'ont pas été très bons. Nous avons éprouvé les difficultés habituelles: une augmentation des investissements et un faible rendement économique au niveau des entreprises, et une baisse des populations de poisson.

La morue a toujours été notre espèce la plus importante. Même lorsqu'elle ne représentait que 11 p. 100 des prises, elle constituait en valeur 25 p. 100 de nos exportations de produits tirés de la pêche. En pourcentage de nos exportations de produits

lower than that figure. Again, fish product exports represent between 75 and 80 per cent of our total goods exports.

In 1984 we established the ITQ system in the demersal fisheries based on the past experience for each vessel in 1981, 1982 and 1983. Since then, we have seen quite a development in the system. In the beginning ITQs were on relatively few species, and only for one year, then for two years, and then for three.

Comprehensive legislation on fisheries management was passed in 1990. Today, 15 species are involved in the ITQ system and we have a relatively simple fishery in Iceland. There are relatively few species of economic importance compared to New Zealand, where there are more than 100.

The 15 species that we are catching under the ITQ represent more than 95 per cent of all catches in our economic zone. Actually, about six or seven of those species represent the bulk of all catches. Today, all fishing vessels have to have licences.

The cornerstone of our fisheries management is the TAC decision, which is made nationally once a year by the Minister of Fisheries. His or her most important task is to make that decision based on advice from the Maritime Resource Institute.

We also have the permanent quotas, which the government does not change from one year to another. For most species, those quotas were 100 per cent allocated some years ago. However, if a new species is taken into the ITQ system, the ITQ is determined from the previous three years' catch, and is applied for the three succeeding fishing terms.

We also have the annual quota. It is a tonnage quota, while the permanent quota is a percentage quota. The annual quota is a simple multiplication of the national TAC for that species and the vessel's permanent quota share.

Both the permanent and the annual quota are then divisible and transferable back and forth. With regard to the annual quota, though, we have recently introduced some restrictions. Each vessel can only transfer or sell 50 per cent of the allocated annual quota each year. These transactions are put into the market, so there is no direct connection between the seller and the buyer.

These new regulations were a part of a program to solve disputes between fishers and vessel owners. Previously, it was prohibited by law to connect transactions in annual quotas on one hand, and on selling of catches on the other. Fishers maintained that such a dual relationship between fish processors and vessel owners led to the vessel owner buying quota from fish processing plant owners, even though a quota always has to be tied to a vessel for a lower price. They believed that the vessel owners were then selling the catch for a lower price to that same processing plant. It was actually partly taken out of the fishers'

de la pêche, la morue n'est jamais tombée au-dessous de ce chiffre. Je répète que les exportations de produits de la pêche représentent entre 75 et 80 p. 100 du total de nos exportations.

En 1984, nous avons institué le régime des QIT dans le secteur de la pêche aux poissons de fond en partant des prises effectuées par chacun des bateaux en 1981, 1982 et 1983. Depuis lors, ce régime s'est largement développé. Au départ, les QIT s'appliquaient à des espèces relativement peu nombreuses, et uniquement pour une année, puis pour deux ans, et enfin pour trois ans.

Une loi-cadre touchant la gestion de l'ensemble du secteur de la pêche a été adoptée en 1990. Aujourd'hui, 15 espèces sont visées par le régime des QIT et nous avons une organisation de la pêche relativement simple en Islande. Il y a relativement peu d'espèces présentant un intérêt économique comparativement à la Nouvelle-Zélande, où il y en a plus de 100.

Les 15 espèces que nous pêchons dans le cadre du régime des QIT représentent plus de 95 p. 100 de l'ensemble de nos prises dans notre zone économique. Six ou sept d'entre elles représentent d'ailleurs le plus gros de nos prises. À l'heure actuelle, tous les bateaux de pêche doivent posséder un permis.

L'élément clé de la gestion de nos pêches est la décision sur le TAC qui est prise une fois par an au niveau national par le ministre des Pêches. Ce dernier doit s'acquitter de cette tâche importante en prenant une décision sur les conseils de l'Institut des ressources maritimes.

Nous avons aussi des quotas permanents, que le gouvernement ne change pas d'une année sur l'autre. Pour la plupart des espèces, ces quotas ont été intégralement alloués il y a quelques années. Si toutefois, une nouvelle espèce est prise en charge par le régime des QIT, les QIT sont déterminés à partir des prises des trois dernières années et s'appliquent pendant les trois années suivantes.

Nous avons aussi un quota annuel. C'est un quota en tonnes, alors que le quota permanent est en pourcentage. Le quota annuel est le résultat d'une simple multiplication du TAC national correspondant à cette espèce et le quota permanent de l'armateur.

Le quota permanent comme le quota annuel sont ensuite divisibles et transférables à volonté. Pour ce qui est du quota annuel, cependant, nous avons mis en place récemment certaines restrictions. Chacun des navires ne peut transférer ou vendre que 50 p. 100 du quota qui lui est alloué chaque année. Ces transactions se font sur le marché et il n'y a donc pas de relation directe entre le vendeur et l'acheteur.

Cette nouvelle réglementation a été introduite dans le cadre d'un programme visant à résoudre les conflits entre les pêcheurs et les armateurs. Auparavant, la loi interdisait de faire d'un côté des opérations sur les quotas annuels et de l'autre de vendre les prises. Les pêcheurs soutenaient qu'une double relation de ce type entre les transformateurs de poissons et les armateurs amenait les armateurs à acheter des quotas auprès des propriétaires d'usines de transformation, même si ces quotas se rapportaient toujours à un navire pour que le prix soit plus bas. Ils étaient convaincus que les armateurs vendaient ensuite le poisson à un prix moindre à ces

pockets, because their salaries are connected with the total revenue of that vessel, percentage-wise.

To end the connection between dealings in quota on the one hand and in raw materials on the other, we had to set up such a structure. However, what I have described here is the model that is universally applicable to our fisheries today.

We have management measures other than the ITQ system. We have replacement regulations, although those are becoming less important. I can explain that if you are interested. We have various fishing gear regulations — sorting grids to prevent the killing of smolts in the shrimp industry, for example. I understand that, in the trawl end, we have the highest mesh-size requirements anywhere in the world. For example, in the cod fishery the mesh requirement is 155 millimetres.

We also manage by areas. We have both permanent and short-term closures. Those short-term closures are usually decided in the long term. That is, the same area is closed for a certain period every year, and this is based on both the spawning areas and the spawning periods. Therefore, a substantial proportion of our economic zone is actually fully packed.

The biggest exemption from the quota system is the small boats. Small boats are defined as those measuring less than six gross metric tonnes. Together, these boats have 13.75 per cent of the annual cod catch. Cod is the most important species for these fishermen. They take less than 10,000 tonnes of other species — 2,500 to 3,000 tonnes of haddock, 2,000 tonnes of pollock and 3,000 tonnes of catfish, but their main target species is cod.

There are specific regulations on how the cod is divided between them. For some time they were allowed to choose between a limitation system based on their collective catch experience and a system of fitting their own experience into a system with transferable quotas, comparable to the ITQ system.

Those small boats that represent 91.5 per cent of the catches in the reference period — 1992, 1993 and 1994 — have opted for a system within their group that is similar to the ITQ system.

We think that the results of our fisheries management system are very favourable, both biologically and economically. The catches have been very much in line with the predetermined limits. It has been much easier, based on individual quantity limitation, to prevent overfishing. We have seen very good signs of recovery in the cod stock, which was in very serious condition. Other stocks are in good condition too, generally speaking.

In 1991, we were having an annual cod catch of 330,000 tonnes. This we had to cut down to 155,000 tonnes for two consecutive fishing years, 1994-95 and 1995-96. The fishing year is September 1 to August 31. At that time, 1995, the fishable

mêmes usines de transformation. Cela revenait en partie à prendre l'argent dans la poche des pêcheurs étant donné que leur salaire est un pourcentage du total des recettes de ce navire.

Pour éliminer ce lien entre les quotas, d'une part, et la matière première, d'autre part, nous avons dû mettre en place cette structure. Cependant, ce que je viens de décrire est le modèle qui s'applique à toutes nos pêches à l'heure actuelle.

Nous avons d'autres moyens de gestion que le régime des QIT. Nous avons une réglementation de substitution, même si son importance a diminué. Je pourrais vous l'expliquer si ça vous intéresse. Nous avons plusieurs règlements sur les engins de pêche — des grilles de tri pour éviter que les tacons soient tués dans l'industrie de la crevette, par exemple. Je crois savoir que nos normes concernant les mailles des filets de chalutier imposent les plus grandes mailles au monde. Ainsi, pour la pêche à la morue, le minimum imposé pour le maillage est de 155 millimètres.

Nous gérons aussi par secteur. Nous avons à la fois des fermetures permanentes et à court terme de la pêche. Ces fermetures à court terme sont généralement prévues sur une longue période. Ainsi, un même secteur est fermé à la pêche pendant une certaine période chaque année, et cela en fonction des secteurs et des périodes de frai. Par conséquent, une part substantielle de notre zone économique est en fait pleinement exploitée.

La principale exception à l'application de notre régime de quota concerne les petits bateaux. Les petits bateaux sont définis comme étant ceux qui font moins de six tonnes. Tous ensemble, ces bateaux font 13,75 p. 100 des prises annuelles de morue. La morue est l'espèce la plus importante pour ces pêcheurs. Ils prennent moins de 10 000 tonnes d'autres espèces — entre 2 500 et 3 000 tonnes d'aiglefin, environ 2 000 tonnes de merlan et 3 000 tonnes barbares, mais ils pêchent avant tout la morue.

Voici quelle est la réglementation qui s'applique précisément à la répartition des prises de morue entre ces pêcheurs. Pendant un certain temps, on les a autorisés à choisir entre un régime collectif de limitation volontaire et l'incorporation individuelle à un régime de quotas transférables, comparable au régime des QIT.

Les petits bateaux ayant effectué 91,5 p. 100 des prises pendant la période de référence — soit 1992, 1993 et 1994 — ont opté à l'intérieur de ce groupe pour un régime semblable à celui des QIT.

Nous estimons que les résultats de notre système de gestion des pêches sont très positifs, aussi bien sur le plan biologique que sur le plan économique. Les prises ont été tout à fait conformes aux limites fixées à l'avance. Il a été bien plus facile, en imposant une limitation des quantités individuelles, d'éviter une surexploitation du poisson. Nous avons enregistré d'excellents signes de rétablissement des populations de morue, qui étaient très mal en point. D'autres espèces se portent bien elles aussi, si l'on considère la situation dans son ensemble.

En 1991, nous avons enregistré des prises annuelles de 330 000 tonnes de morue. Nous avons dû ramener ce quota à 155 000 tonnes pendant deux années de pêche consécutives, en 1994-1995 et 1995-1996. L'année, dans le secteur de la pêche, va

stock was believed to be 580,000 tonnes, and at that time also, we were forming the harvesting rule for cod that 25 per cent of the fishable stock should be caught annually. It was a very well thought-out rule. It took two years of work between biologists and economists to find out, based on both known interrelationships between species and economic factors, what would be the desirable size of fishable stock for cod. Our long-term objective now is for increasing the fishable stock up to 1.5 million tonnes and to have an annual TAC then of 300,000 to 350,000 tonnes.

This is not the biggest size of cod stock we had. In 1955, it was believed to be about 2.5 million tonnes. However, this was the most economical size. Just to mention one example, our shrimp catch was about 70,000 tonnes last year. It was believed that this increase in the cod stock would decrease our shrimp catches annually by about 40,000 tonnes. This year, we are already seeing that the shrimp catches are coming down. That was to be expected, but then we were choosing to increase the cod catch by 200,000 tonnes annually at the expense of decreasing the shrimp catch by 40,000 tonnes.

Such decisions were involved in this long-term planning.

Business-wise, we are seeing much improved cost efficiency in the industry, and a stable operating environment. All the indicators that we have show that instead of the companies competing with each other for a bigger catch from the stocks, they compete now with themselves for lower costs. We see this in the fleet structure. However, just generally speaking, we can see it also from the living standards and the positive influence this all has had on the economic variables here in our economy. Since 1994, we have had a 20 per cent increase in purchasing power, with still low inflation, less than 2 per cent last year. I mentioned the importance of the fisheries sector and it can be seen that we would not have such development for the economy as a whole without the fishing sector contributing to it.

I would also like to state here at the end that I think that this reversal of this trend for the cod stock could not have happened without the share quotas. Previously, we did not have the strong support from the fishing industry for following the scientific advice on the TAC. That happened when the industry started to believe in the permanency of the quota percentages, that the vessel owners and those larger companies can believe that the same percentage that gives them one kilo today would give them two kilos in five years if we follow responsible management guidelines. I think that this is the single, most important factor, increasing the support for following scientific advice.

du 1^{er} septembre au 31 août. À cette époque, en 1995, on estimait à 580 000 tonnes la quantité de poisson pouvant être pêchée et, toujours à cette époque, on a fixé à 25 p. 100, dans le secteur de la morue, la quantité des prises annuelles par rapport au maximum pouvant être pêché. Cette règle a été longuement pensée. Nos biologistes et nos économistes ont mis deux ans, en se fondant sur ce que l'on connaissait des interactions entre les espèces et les facteurs économiques, pour définir la quantité de prises souhaitable dans le secteur de la morue. Notre objectif à long terme est aujourd'hui de porter la quantité de poisson en mesure d'être pêché à 1,5 million de tonnes et de pouvoir fixer alors un TAC annuel de 300 000 à 350 000 tonnes.

Ce n'est pas la plus grosse population de morue que nous ayons jamais eue. On estime qu'en 1955 elle était de quelque 2,5 millions de tonnes. Toutefois, une telle population n'est pas optimale d'un point de vue économique. À titre d'exemple, nous avons pris l'année dernière quelque 70 000 tonnes de crevettes. On estime qu'une telle augmentation de la population de morue entraînerait une diminution de nos prises de crevettes de quelque 40 000 tonnes par an. Cette année déjà nous constatons que nos prises de crevettes diminuent. Il fallait s'y attendre, mais c'est parce que nous avons choisi d'augmenter nos prises de morue de 200 000 tonnes par an en contrepartie d'une diminution de 40 000 tonnes de nos prises de crevettes.

Ces décisions ont été prises dans le cadre de cette planification à long terme.

Sur le plan commercial, nous avons une industrie dont le rendement est fortement amélioré et un cadre d'exploitation stable. Tous les indicateurs dont nous disposons nous montrent qu'au lieu de se concurrencer entre elles pour prendre de plus en plus de poissons, les entreprises cherchent désormais à se surpasser elles-mêmes en faisant diminuer leurs coûts. Nous le constatons au niveau de la structure de la flotte. Mais, de manière générale, nous le voyons aussi par le niveau de vie et l'influence positive que toutes ces mesures ont exercée sur les paramètres de notre économie. Depuis 1994, nous avons enregistré une augmentation de 20 p. 100 de notre pouvoir d'achat avec une inflation qui reste basse, soit moins de 2 p. 100 l'année dernière. Je vous ai parlé de l'importance du secteur de la pêche et l'ensemble de notre économie ne pourrait pas se développer dans d'aussi bonnes conditions sans la participation du secteur de la pêche.

Je tiens à signaler aussi pour terminer qu'à mon avis ce rétablissement des populations de morue n'aurait pas pu se produire en l'absence de quotas. Jusqu'alors, nous ne pouvions pas compter sur l'appui résolu du secteur de la pêche lorsque nous voulions suivre les conseils scientifiques donnés au sujet du TAC. Il nous a été accordé lorsque les gens du secteur se sont mis à croire à la permanence des quotas exprimés en pourcentage lorsque les armateurs et les grosses entreprises ont commencé à être convaincus que ce même quota, qui leur conférait un kilo aujourd'hui, pourrait leur en donner deux dans cinq ans si nous adoptions des mesures de gestion responsables. Je pense que c'est là le facteur le plus important.

Also, in the period when we had to decrease the catches so much, the transferability of quotas in various species was the tool that allowed the industry the flexibility to respond and specialize in a certain species, consolidate, and so on.

I would just like to point out something that I saw in a booklet from an Icelandic fishing corporation, entitled *Environmental Principles*. It provides very good figures on most of these matters. A web site will also be opened at the beginning of November and the path to it will be Icelandic@Icelandic.is.

For example, with regard to cod, it gives an overview of how the fishable stock and the national TAC has been able to go up from 155,000 tonnes in 1995-96 to 250,000 tonnes this year, being the same percentage of the fishable stock. It explains how the catch per unit has changed for all fishing gear. For the trawl, it has gone up from 100 in 1991 to over 140 in 1997, and for gill net and longline to over 170 in 1997, a more than 70 per cent increase in catch per unit in those five years. The fishing effort has gone down from 100 in 1991 to 45 in the gill net to little over 30 in the trawl and about 40 in the longline. These are really the figures behind the better economic performance of the fishing industry.

With the increased stock sizes, we see even higher increases in catches per unit. Instead of investing further, as we would have seen in our previous period of, for example, 1977 to 1984, and also from 1985 to 1990, when we reintroduced some effort limitations partially in the demersal species fisheries, we see the continuation of the cost-cutting efforts by the companies nationwide, both with regard to the fleet structure and other elements. I think that is the inherent motivation that this system allows for.

I think I have said enough.

The Chairman: You have certainly covered a lot of territory. It will be extremely helpful to us because we are now getting information first-hand rather than third-hand or fourth-hand. It is going to be extremely valuable for us to have this information in our records.

As the last witness was leaving, Senator Stewart mentioned to me that the circumstances between Canada and Iceland are indeed very different. The more we hear the testimony, the more this becomes evident. Having said that, there are areas that do still concern us and on which we want to expand a bit more. With that in mind, I ask Senator Stewart to open the questions.

Senator Stewart: Mr. Chairman, for mentioning on the record that observation of mine. I was going to begin by saying that, having heard Dr. Arnason, I concluded that the Icelandic situation is very different from the Canadian. First, there is the heavy reliance of the country as a whole on the fisheries in Iceland. Second, there is the difference in species. Third, it appears that we

Par ailleurs, tout au long de la période pendant laquelle nous avons dû réduire tellement les prises, la possibilité de transférer les quotas pour différentes espèces a donné une marge de manoeuvre suffisante à l'industrie pour qu'elle puisse réagir et se spécialiser dans certaines espèces, se regrouper, et cetera.

Laissez-moi vous préciser certaines données que j'ai relevées dans une brochure intitulée: *Environmental Principles*, qui a été publiée par une société de pêche islandaise. Vous y trouverez d'excellentes statistiques sur la plupart de ces questions. Un site Internet va aussi être ouvert au début novembre à l'adresse suivante Islandic@Icelandic.is.

Ainsi, pour ce qui est de la morue, on nous indique que la quantité de poisson pouvant être pêchée et que le TAC national ont pu passer de 155 000 tonnes en 1995-1996 à 250 000 tonnes cette année en conservant le même pourcentage de la population en mesure d'être pêchée. Voilà pourquoi le taux de prises par unité a changé pour tous les engins de pêche. Pour les chaluts, il est passé de 100 en 1991 à plus de 140 en 1997, et pour les filets maillants et les palangres à plus de 170 en 1997, soit une augmentation de plus de 70 p. 100 des prises enregistrées pour chaque unité au cours de ces cinq années. Les activités de pêche ont été ramenées de 100 en 1991 à 45 pour les filets maillants, à un peu plus de 30 pour les chaluts et à 40 environ pour les palangres. Ce sont là les véritables chiffres qui témoignent de l'amélioration du rendement économique du secteur de la pêche.

Avec l'augmentation de la taille des poissons, nous enregistrons une progression encore plus forte des prises pour chaque unité. Au lieu d'une montée supplémentaire des investissements, comme nous en avons fait l'expérience lors des périodes précédentes, par exemple de 1977 à 1984, et aussi de 1985 à 1990, lorsque nous avons réintroduit certaines restrictions dans le secteur de la pêche aux poissons de fond, nous enregistrons une reconduction des mesures de réduction des coûts prises par les entreprises à l'échelle du pays, tant en ce qui a trait à la structure de la flotte que pour ce qui est des autres composantes. Je pense que c'est là une motivation inhérente au système.

Je pense en avoir dit suffisamment.

Le président: Vous avez certainement abordé un grand nombre de sujets. Cela nous sera très utile car nous disposerons ainsi d'informations de première main et non pas de troisième ou de quatrième main. Nous verserons cette information dans nos dossiers et elle nous sera extrêmement précieuse.

Lorsque le dernier témoin nous a quittés, le sénateur Stewart m'a indiqué que la situation du Canada était très différente de celle de l'Islande. Plus nous entendons de témoignages, plus cela devient évident. Cela dit, il y a des domaines qui restent intéressants pour nous et sur lesquels nous voulons avoir davantage de renseignements. Sur cette observation, je vais demander au sénateur Stewart de poser les premières questions.

Le sénateur Stewart: Merci, monsieur le président, d'avoir pris acte du fait que j'avais fait cette observation. J'allais commencer par dire que je concluais du témoignage de M. Arnason que la situation de l'Islande était très différente de celle du Canada. Tout d'abord, l'Islande dépend fortement du secteur de la pêche au niveau national. Deuxièmement, les espèces

have some very large corporations such as National Sea Products or Fisheries Products International, whereas there are probably no such big players in Iceland. There are more of what we would call middle-sized players there. In any case, it seems to be very different.

We were told by Dr. Arnason that there is a reserve for so-called small boats, and you yourself mentioned that just now. Are there limits or restrictions on the larger boats? In other words, are there zones or spheres that are preserved for the small boats as distinct from the larger boats?

Mr. Edwald: On the size of the companies, the single largest company has about 7 per cent. If we calculate all quotas into cod-equivalent tonnes, all in all the largest company has about 7 per cent of the total ITQ in all species. Two companies have around 6 per cent. All in all, the largest five have between 20 and 25 per cent. The largest 10 would be up to over 40 per cent, combined.

Apart from them, there is a large number of smaller players. All in all, there are approximately 1,000 licensed vessels in the ITQ system.

As to the areas, generally speaking, I would not say that there are specific areas. The EEZ — Exclusive Economic Zone — is one area in our management. There are no quotas or fishing limits or licences tied to a section of the country or a section of the economic zone. There are small exceptions for some crustaceans, the inshore shrimp fishery and scallops, but they are small exceptions. However, generally speaking, the EEZ is one area and the ITQs are decided for the whole area.

Within the ITQ system, there is no distinction between the sizes of boats. It is the same quota, transferable between all ITQ boats big and small. We could have a boat less than six gross metric tonnes in that system, but there is only a limited number of boats meeting this size requirement that have been in this special section since 1990.

Having said this about the EEZ being one area, I would mention, though, that we have closed some areas off to vessels larger than or more powerful than a certain limit. Generally speaking, we would not allow bottom trawls within the 12-mile zone. Even though there are exceptions to this, based on how the bottom is, generally, bottom trawling cannot take place within the 12-mile limit. All of the cod fishery takes place within the 50-mile limit. Inside 12 miles is more or less where the smaller boats can catch: that is not only those less than six gross metric tonnes but the larger sizes with the lighter towing equipment. What you would call the regular bottom trawl is not within the 12-mile zone. Then of course there are other areas, as I mentioned, here and there where towing is not allowed.

ne sont pas les mêmes. Troisièmement, il semble que nous ayons de très grosses entreprises comme National Sea Products ou Fisheries Products International alors qu'il n'y a probablement pas de grosses sociétés de ce genre en Islande. Les opérateurs s'apparentent davantage là-bas à ce que l'on peut appeler des petites entreprises. Quoi qu'il en soit, il semble que ce soit très différent.

M. Arnason nous a indiqué qu'il y avait un domaine réservé pour ce que l'on appelait les petits bateaux, et vous venez vous-même de le mentionner. Y a-t-il des limites ou des restrictions qui s'appliquent aux gros bateaux? Autrement dit, y a-t-il des zones ou des domaines réservés aux petits bateaux par opposition aux gros?

M. Edwald: Pour ce qui est de la taille des entreprises, la plus grosse représente environ 7 p. 100 du total. Si nous transformons tous les quotas en équivalents de tonnes de morue, la plus grosse entreprise représente au total environ 7 p. 100 de l'ensemble des QIT correspondant à toutes les espèces. Deux autres entreprises représentent environ 6 p. 100. Mises ensemble, les cinq plus grosses entreprises représentent entre 20 et 25 p. 100 du total. Les 10 plus grosses devraient au total représenter plus de 40 p. 100.

En dehors de cela, il y a un grand nombre de petits opérateurs. En tout, il y a quelque 1 000 bateaux disposant d'un permis dans le cadre du régime des QIT.

Pour ce qui est des zones, je ne dirais pas de manière générale qu'il y a des zones précisément réservées. La zone EEZ (zone d'exploitation économique exclusive) est l'un des secteurs que nous gérons. Il n'y a pas de quota, de permis de pêche ou de plafond correspondant à une section du pays ou à une partie de la zone économique. Il y a quelques petites exceptions pour certains crustacés, la pêche côtière aux crevettes et aux pétoncles, mais ça reste des exceptions mineures. De manière générale, cependant, la zone EEZ forme un tout et les QIT sont établis pour l'ensemble de la zone.

Le régime des QIT n'établit aucune distinction selon la taille des bateaux. C'est le même quota, transférable entre tous les bateaux qui possèdent un QIT. Il peut y avoir des bateaux de moins de six tonnes de jauge brute qui bénéficient de ce régime, mais leur nombre reste limité dans ce secteur particulier depuis 1990.

Après avoir dit que la zone EEZ formait un tout, je dois signaler cependant que nous avons fermé certains secteurs aux bateaux dépassant une certaine taille ou une certaine puissance. De manière générale, nous n'autorisons pas le chalutage de fond dans la zone des 12 milles. Même s'il y a des exceptions, selon la nature des fonds, on ne peut de manière générale pratiquer le chalutage de fond à moins de 12 milles des côtes. Toutes les activités de pêche à la morue ont lieu dans la zone des 50 milles. La zone des 12 milles est plus ou moins réservée aux petits bateaux de pêche; non seulement à ceux qui font moins de six tonnes de jauge brute, mais aussi aux plus gros bateaux ayant un matériel de pêche plus léger. Le chalutage de fond que l'on peut qualifier de classique ne se pratique pas dans la zone des

Senator Stewart: Why was there a move to downsize the smaller boats?

Mr. Edwald: I would say it was more when we introduced the ITQ system. They left loopholes open for increased investment and an increased number of small boats. We are not particularly worried about the activities of a limited number of small boats fishing with hook and line. However, when we imposed heavy restrictions on the fisheries generally, we could not leave such loopholes open for a longer period. For even though it is uneconomical for the nation as a whole, we see investment pooling into that section of the fleet. I see it like the Dutch story of the boy with the finger in the dike.

From 1984 until 1990, the quota restrictions were only applicable to boats larger than 10 gross metric tonnes. You could buy boats less than 10 gross metric tonnes and have a licence for it. In that period in 1984 to 1990, 2,000 such boats were imported, 9.9 gross metric tonnes in size, and they can catch quite a bit. Today, the highest catches by one boat less than six gross metric tonnes is over 300 tonnes of cod. If we would have 2,000 boats with 300 tonnes each, that is 600,000 tonnes.

In 1990, it was decided that boats between six gross metric tonnes and 10 had to be incorporated into the ITQ system. Boats less than six gross metric tonnes could choose themselves whether they would go into the ITQ system or stay in that group of small boats.

Let me now go over the history of this small-boat group. In 1990 and 1991, they were about 1,200. When I came into the ministry, in 1995, it was a similar size, 1,156. In 1991, it was decided that they could be free to catch. They were banned from catching only on certain days, but they had about 200 effort days, which they could utilize. In other words, they were banned for 150 days, but they were the same days for the whole group.

It was decided that if the catch between 1991 and 1994 increased more than 15 per cent annually, those would be placed in the ITQ system. They would be assigned a combined catch limit of 3 per cent. The increases between 1991 and 1994 were significant.

They had, as a group, increased from 3,000 tonnes to 25,000 tonnes of cod. In 1994 it was decided that they could not be reduced back to those 3,000 tonnes. The Minister of Fisheries suggested 12,000 tonnes. Parliament decided that the average catches for the three years prior to 1994, 21,500 tonnes, would be the limit.

There was not to be a decrease even though the ITQ fleet catches had dropped from 330,000 tonnes down to 155,000 tonnes. They would have a fixed tonnage. When the TAC increased again they would remain at 21,500.

12 milles. Bien entendu, il y a ici et là d'autres secteurs, comme je viens de l'indiquer, dans lesquels le chalutage n'est pas autorisé.

Le sénateur Stewart: Pourquoi a-t-on cherché à réduire le nombre de petits bateaux?

M. Edwald: Je dirais que tout vient de la mise en place du régime des QIT. On avait ménagé des échappatoires pour favoriser une augmentation des investissements et du nombre des petits bateaux. Nous ne nous préoccupons pas particulièrement des activités d'un nombre limité de petits bateaux qui pêchent à la ligne. Toutefois, lorsque nous avons imposé de manière générale de fortes restrictions au secteur des pêches, nous ne pouvions plus conserver pendant plus longtemps ces échappatoires. Car même si cela n'était pas rentable pour l'ensemble du pays, nous assistions à un regroupement des investissements dans cette partie de la flotte. Je considère que cela revenait à déshabiller Pierre pour habiller Paul.

De 1984 à 1990, les restrictions imposées par les quotas ne s'appliquaient qu'aux bateaux de plus de 10 tonnes de jauge brute. Il était possible d'acheter un bateau de moins de 10 tonnes de jauge brute et d'obtenir un permis correspondant. Entre 1984 et 1990, 2 000 bateaux de ce type ont été importés, des bateaux de 9,9 tonnes de jauge brute qui étaient en mesure de prendre beaucoup de poisson. À l'heure actuelle, le maximum que peut prendre un bateau de moins de six tonnes de jauge brute est de 300 tonnes de morue. Avec 2 000 bateaux de 300 tonnes chacun, cela fait 600 000 tonnes.

En 1990, nous avons décidé de faire relever du régime des QIT les bateaux de six à 10 tonnes de jauge brute. Les bateaux de moins de six tonnes de jauge brute auraient le choix de relever du régime des QIT ou de rester dans le groupe des petits bateaux.

Laissez-moi vous faire l'historique de cette catégorie des petits bateaux. Entre 1990 et 1991, il y en avait 1 200 environ. Lorsque je suis entré au ministère, en 1995, il y en avait à peu près autant, soit 1 156. En 1991, il a été décidé qu'ils seraient libres de prendre ce qu'ils voulaient. On leur a interdit de pêcher certains jours, mais ils disposaient de 200 jours de pêche qu'ils pouvaient utiliser à leur gré. Autrement dit, ils étaient interdits de pêche pendant 150 jours, mais c'était la même chose pour l'ensemble du groupe.

Il a été décidé que si les prises augmentaient de plus de 15 p. 100 par an entre 1991 et 1994, ces bateaux seraient incorporés au régime des QIT. On leur attribuerait un quota de prises de 3 p. 100 au total. Les augmentations enregistrées entre 1991 et 1994 ont été significatives.

Ils sont passés de 3 000 tonnes à 25 000 tonnes de morue. En 1994, on a jugé qu'on ne pouvait pas les ramener à 3 000 tonnes. Le ministre des Pêches a proposé le chiffre de 12 000 tonnes. Le Parlement a décidé que la limite serait fixée au niveau de la moyenne des prises enregistrées au cours des trois années antérieures à 1994, soit 21 500 tonnes.

Il ne devait pas y avoir de diminution même si les prises de la flotte soumise au QIT avaient baissé, passant de 330 000 tonnes à 155 000 tonnes. Ces bateaux devaient bénéficier d'un tonnage fixe. Si le TAC remontait, ils resteraient à 21 500 tonnes.

As the number of commercial boats increased, newer smaller boats were introduced. In 1994-95, the catches had increased to 36,000 tonnes of cod and 12,000 tonnes of other species.

We then allowed them to have a new reference period. We would have individual references for those years — 1992, 1993, and 1994. They could have 70 per cent of what had been the catch for the last three years.

In 1996, it was decided to link the figure of 21,500 tonnes to the TAC. At that time the TAC was at a low, 155,000 tonnes. We had a very serious disagreement with the ITQ system. They expected to have 100 per cent of the increase but now 13.75 per cent would go to the small boats. They now had increased by more than 60 per cent since 1991. Since the spring of 1996, the allowable catch has increased from 21,500 tonnes to over 34,000 tonnes.

The number of boats less than 6 GRT has gone down from 1,156 to 800. The consolidation of quantitative limits arranged between the boat owners themselves is the major reason for this decline.

We have seen a large increase in the activities of small boats. This was not a very important factor before because Icelandic fishing had been more of a heavy industry.

Even though we were catching 2 million tonnes of all species last year, the number of fishermen is just about 5,000.

Senator Stewart: Earlier, we were told by Dr. Arnason that when there is an occasion when an individual transferable quota might be moved away from its base community or municipality, that the community or municipality which is facing the prospect of losing that quota in its area, can raise objections. In those cases, who decides? Is it correct that you make a recommendation to the minister who then makes the decision? It appears that you have a highly structured industry that assists to preserve viable communities.

Mr. Edwald: Any interference with the community is not practical. On the transfer of permanent quotas, there are no restrictions.

The community has some pre-emptive rights but they are not practical. If the buyer and seller are from two different communities, it is difficult to determine the limit because the catch was in a different community.

The only practical restriction on the movement of annual quota is to transfer only 50 per cent of what you received initially at the beginning of the fishing year. The new quota market regulations necessitates this application.

Neither the quota system nor our management provides any protection for the communities. It does not do them any harm, either. We have seen a flow of quotas between constituencies from the initiation of the quota system. There is no direct or clear trend

Le nombre de bateaux de pêche commerciale ayant augmenté, de nouveaux petits bateaux de pêche sont apparus. En 1994-1995, le total des prises est passé à 36 000 tonnes de morue et à 12 000 tonnes d'autres espèces.

Nous les avons alors autorisés à disposer d'une nouvelle période de référence. Il devait y avoir une nouvelle période de référence individuelle pour toutes ces années — 1992, 1993 et 1994. Ils pouvaient faire 70 p. 100 des prises enregistrées au cours des trois années précédentes.

En 1996, il a été décidé de lier ces 21 500 tonnes au TAC. À ce moment-là, le TAC était au plus bas, à 155 000 tonnes. Le régime des QIT nous a causé de graves désagréments. Ils s'attendaient à obtenir 100 p. 100 de l'augmentation, mais 13,75 p. 100 seulement sont allés aux petits bateaux. Ils ont reçu une augmentation de plus de 60 p. 100 depuis 1991. Depuis le printemps 1996, les prises admissibles ont augmenté, passant de 21 500 tonnes à plus de 34 000 tonnes.

Le nombre d'entreprises a été ramené de 1 156 à 800. Cette baisse s'explique avant tout par le regroupement des quotas entre les différents armateurs.

Nous avons enregistré une très forte augmentation des activités des petits bateaux. Ce n'était pas un facteur très important jusque-là, tant que le secteur de la pêche en Islande a été une industrie plus grande.

Même si nous avons pris l'année dernière 2 millions de tonnes de poissons, toutes espèces confondues, il n'y a qu'environ 5 000 pêcheurs.

Le sénateur Stewart: M. Arnason nous a dit tout à l'heure que lorsqu'un quota individuel transférable est susceptible de passer d'une collectivité ou d'une municipalité à une autre, cette collectivité ou cette municipalité, qui risque de perdre ce quota dans son secteur, peut faire opposition. Dans ce cas-là, qui décide? Se peut-il que vous fassiez une recommandation au ministre, qui prend alors la décision? Il semble que vous ayez une industrie très structurée qui vise à maintenir des collectivités viables.

M. Edwald: Il n'est pas pratique de se mêler des affaires de la collectivité. Il n'y a aucune restriction qui s'applique au transfert des quotas permanents.

La collectivité a des droits de préemption, mais il n'est pas pratique de les utiliser. Si l'acheteur et le vendeur appartiennent à deux localités différentes, il est difficile de déterminer le seuil parce que les prises ont été faites dans une autre localité.

La seule restriction pratique quant au transfert des quotas annuels revient à ne permettre le transfert que de 50 p. 100 du quota attribué à l'origine au début de l'année de pêche. Cette limite est imposée par le nouveau règlement sur le marché des quotas.

Ni le régime des quotas, ni notre mécanisme de gestion ne protègent les collectivités. Ils ne leur portent pas préjudice non plus. Depuis la mise en place du régime des quotas, nous avons vu de nombreux quotas se déplacer d'une collectivité à l'autre. Il n'y

from some constituencies to another or to a particular constituency.

These transfers are between and within the same constituencies mainly. The changes in landed catches from one year to another are not more radical after the initiation of the quota systems than before.

The rise and fall of companies is unchanged. Companies had to sell a vessel because of a fall in business before the quotas. People were losing their jobs just as much as they do today when the vessel is sold away with a quota.

The Chairman: We have had testimony that 11 of Iceland's largest harvesting firms now hold 33 per cent of the quota holdings. This is approximately a 20 per cent increase over the last five years. It appears that there is a tendency towards concentration. I had the impression from your testimony that concentration was not happening. Is there a tendency towards concentration?

Mr. Edwald: There has been concentration to some degree. I actually thought that the 11 largest had more than 33 per cent of the quota holdings. I had said earlier that the five largest companies had about 20 to 25 per cent of the quotas. The 10 largest companies would probably have over 40 per cent.

My opinion is that this does not go in one direction. We have a varied industry here, and many things can be economically sensible within the total picture. We issued legislation just last year prohibiting further consolidations. It did not interfere with anything we have seen happening. As I mentioned, the largest company owns about 7 per cent. The legislation we now have in place says that no single company can own more than 8 per cent, which is the general rule. If the company meets certain requirements with regard to the number of shareholders and is listed on the stock exchange, it can be up to 12 per cent.

The Chairman: I do not want to sound flippant, but I wish you better luck with your rule in Iceland than we have had in Canada, where the rule is 3 per cent. The ITQ for groundfish is something like 3 per cent maximum concentration. That limit has been broken many times already.

Senator Butts: When you used the word "constituency" in your presentation, were you referring to coastal communities?

Mr. Edwald: No. It is a larger than that. It is more electoral. When we have parliamentary elections, it refers to the geographical area. There are eight constituencies in Iceland. It refers more to the sections of the country.

Senator Butts: It is a riding with a representative.

Mr. Edwald: Yes. It is a constituency represented by a certain number of members of Parliament.

Senator Butts: With regard to your regulations, when you bring in a moratorium or cut back on things, does your

a pas de tendance nette d'une localité à l'autre ou à l'intérieur d'une même localité.

Les transferts se font principalement à l'intérieur d'une même localité. L'évolution des prises débarquées d'une année sur l'autre n'est pas plus prononcée après la mise en place des régimes de quotas qu'auparavant.

Les entreprises continuent à passer par des hauts et des bas. Il arrivait que des entreprises vendent des bateaux avant l'apparition des quotas en raison d'une baisse de leurs activités. Il y avait tout autant de gens qui perdaient leur emploi avant que les navires soient vendus en même temps que leur quota.

Le président: Selon un de nos témoins, les 11 plus grandes sociétés de pêche d'Islande possèdent désormais 33 p. 100 des quotas. C'est une augmentation d'environ 20 p. 100 sur les cinq dernières années. Il semble qu'il y ait une tendance à la concentration. J'ai eu l'impression, en écoutant votre témoignage, qu'il n'y avait pas de concentration. Y a-t-il une tendance à la concentration?

M. Edwald: Il y a eu une certaine concentration. J'aurais pensé en fait que les 11 plus grosses sociétés avaient plus de 33 p. 100 des quotas. Je vous ai dit tout à l'heure que les cinq plus grosses sociétés avaient entre 20 et 25 p. 100 des quotas. Les 10 plus grosses ont probablement plus de 40 p. 100.

Je considère qu'il n'y a aucune évolution dans un sens ou dans l'autre. Nous avons ici une industrie diverse et bien des facteurs peuvent devenir économiquement sensibles compte tenu de l'ensemble de la situation. Pas plus tard que l'année dernière, nous avons adopté une loi interdisant que l'on pousse davantage au regroupement. Elle ne remet pas en cause ce qui a déjà été fait. Comme je vous l'ai indiqué tout à l'heure, la plus grosse société possède environ 7 p. 100 du total. La loi dispose désormais qu'aucune société ne peut disposer à elle seule de plus de 8 p. 100 en règle générale. Si cette société répond à certains critères concernant le nombre des actionnaires et est cotée en bourse, cela peut aller jusqu'à 12 p. 100.

Le président: Je ne veux pas faire du mauvais esprit, mais j'espère que vous aurez davantage de chances dans l'application de votre règle en Islande que nous n'en avons eu au Canada, où le seuil est de 3 p. 100. Pour ce qui est des poissons de fond, le QIT correspond à une concentration maximale d'environ 3 p. 100. Cette limite a déjà été dépassée à maintes reprises.

Le sénateur Butts: Lorsque vous parlez de «collectivité» dans votre exposé, est-ce que vous vous réferez aux localités côtières?

M. Edwald: Non. C'est plus large que ça. C'est davantage une circonscription électorale. Lorsque nous avons des élections au Parlement, cela renvoie à un secteur géographique. Il y a huit circonscriptions en Islande. Cela renvoie plutôt à une région du pays.

Le sénateur Butts: C'est un comté ayant un député.

M. Edwald: Oui. C'est une circonscription représentée par un certain nombre de députés.

Le sénateur Butts: Lorsque par voie de règlement vous imposez un moratoire ou certaines restrictions, est-ce que votre

government have a program of social assistance for the people in those communities?

Mr. Edwald: No, generally not. We have never had a moratorium. The most severe cutback was the 50 per cent cut in the TAC for cod. The area of the country that was hardest hit was the west fjord country, the northwest corner of Iceland. Cod represented some 70 per cent of their TACs at the beginning of that period. Since the quotas are not for all species combined but for individual species, that area suffered the most. At one point in time, the government was initiating programs there. There was some financial help from the government towards a restructuring of companies and for other programs in that area, but I would not call it a comprehensive program. It was not directly connected with the cuts in quota. There is no direct connection between them.

Even though they were the hardest hit, the unemployment rate never went up for this period. Instead, we have seen a lot of people move from that area. We only saw the population go down. Many would maintain that this situation was affected by the outlook. Now we see the cod coming back, and they are short of labour in that area. They are importing foreign labour temporarily or for the long term in some instances. And now we still see a decrease in the population there. So the quotas are definitely not the only factor. It is one of the most rural areas of Iceland.

The areas that are most dependent on the fisheries are the east and west coasts, with 40 per cent direct involvement, even though it is only 12 per cent nationwide. It is only 2 per cent to 3 per cent in Reykjavik.

Senator Butts: With regard to that moratorium on the cod from 1994 to 1996, did your scientists find any specific reasons for the decline in the cod, or did you have some studies to that effect? For example, did it show up in the capelin catch at the same time?

Mr. Edwald: It was not a moratorium. The TAC was decreased by half. The opinion of the scientists was generally that it was due to overfishing. They acknowledged other factors that we do not have any control over. There are circumstantial factors. We can be unlucky with the new recruits. Even after we initiated the ITQ system, the TAC decisions made by the Minister of Fisheries were higher than the advice he received. The combined catches amounted to about 1 million tonnes of cod between 1984 and 1991. This was beyond the Maritime Resource Institute's advice, which in some years was 100,000 and in other years was less.

Scientists maintain that the main reason for the recovery of the cod stock in the last two years has been due to the decrease in the fishing effort and the decrease in the mortality rate. We have had very few new recruits. I do not know if you can see this, but I

gouvernement a un programme d'aide sociale s'adressant aux habitants de ces collectivités?

M. Edwald: Non, pas de manière générale. Nous n'avons jamais imposé de moratoire. La restriction la plus sévère a été la réduction de 50 p. 100 du TAC pour la morue. C'est la région des fjords à l'ouest du pays, la région nord-ouest de l'Islande, qui a été la plus touchée. Au début de cette période, la morue représentait quelque 70 p. 100 de son TAC. Étant donné que les quotas ne portent pas sur toutes les espèces réunies, mais sur chaque espèce individuelle, c'est cette région qui a le plus souffert. À un moment donné, le gouvernement a lancé des programmes dans cette région. Le gouvernement a apporté une certaine aide financière en faveur de la restructuration des entreprises et dans le cadre d'autres programmes destinés à cette région, mais je ne parlerai pas ici d'une politique globale. Elle n'était pas directement liée à la réduction des quotas. Il n'y avait pas de lien direct entre les deux.

Même si cette région a été la plus touchée, le taux de chômage n'a jamais augmenté pendant cette période. Nous avons plutôt assisté à des déplacements de gens qui ont quitté cette région. La population a simplement diminué. Bien des observateurs vont soutenir que les perspectives de la région en ont été modifiées. Aujourd'hui, la morue est de retour et l'on manque de main-d'oeuvre dans cette région. On importe de la main-d'oeuvre étrangère temporaire, et à long terme dans certains cas. En maintenant, on voit que la population a diminué dans cette région. Ce n'est absolument pas le seul facteur. C'est une des régions la plus rurale d'Islande.

Les régions qui dépendent le plus du secteur de la pêche sont la côte Est et la côte Ouest, avec 40 p. 100 de participation directe même si ce n'est que 12 p. 100 pour l'ensemble du pays. Ce n'est que de 2 à 3 p. 100, à Reykjavik.

Le sénateur Butts: En ce qui a trait à ce moratoire sur la morue entre 1994 et 1996, est-ce que vos scientifiques ont donné des raisons précises pour expliquer la diminution de la population de morue, ou est-ce que vous avez fait des études à ce sujet? Par exemple, est-ce que cela s'est répercuté parallèlement sur les prises de capelan?

M. Edwald: Il n'y a pas eu de moratoire. Le TAC a été réduit de moitié. Les scientifiques ont estimé de manière générale que cela était dû à une surexploitation du poisson. Ils ont relevé d'autres facteurs sur lesquels nous n'avons aucune prise. Ce sont des facteurs annexes. Il peut y avoir des circonstances malheureuses qui empêchent la reconstitution des stocks. Même après la mise en place du régime des QIT, les décisions prises par le ministre des Pêches au sujet du TAC ont entériné des chiffres supérieurs à ceux qui étaient conseillés. Le total combiné des prises entre 1984 et 1991 s'est monté à quelque 1 million de tonnes de morue. Ce chiffre est supérieur à celui que conseillait l'Institut des ressources maritimes, qui était de 100 000 tonnes certaines années et moins pour d'autres.

Les scientifiques affirment que la recrudescence de la population de morue ces deux dernières années s'explique avant tout par la diminution des activités de pêche et par la baisse du taux de mortalité. Les nouvelles générations étaient très pe-

have with me a transparency of an index. This is an indexed figure of the zero year for the new recruits in the cod stock. Since 1984 we have not had good new recruits. They said that even though we would follow the 25 per cent catch rule, we would not see good success until we got more new recruits. However, when the cod stock is stronger and we have a higher proportion of older fish, the spawning will be better. Last year, we had the greatest number of new recruits since 1984. In 1998, the zero-year class was higher than this bar over here. It is the highest it has been since 1970 when they began those studies. We are now hopeful that in 2001-02 when these recruits come into the fishable stock — those fish over three years old — we will actually see a fishable stock of 1.5 million tonnes.

Senator Butts: In 1990, you brought in your comprehensive legislation on the ITQs. Was the public consulted or was there debate on these issues? Was there any input from the stakeholders or any agreement of the stakeholders on the legislation?

Mr. Edwald: There were very extensive consultations with all parties involved, from all areas of the industry and areas of the country. Some of the committees that worked on this had more than 20 members. Afterwards, many of those committees worked on the legislation.

However, to begin with, the deliberations were mainly within the industry. Within the industry, it was the fishing sector's issue to solve. Vessel owners were generally very sceptical of the ITQs because, when they were introduced, their purpose was to decrease what they were allowed to do before. They did not see being allowed to catch less than 70 per cent of what they had caught the year before as being of any value to them. In the beginning, it was seen as a rationalization of the fisheries.

Now that we have had the trend that we have had over the years toward consolidation and better business performance, the disputes over fisheries policies are much wider. You can see a very clear distinction between the more populated areas, such as Reykjavik, and those rural areas where many people are working directly in the industries.

Outside Reykjavik, the dispute is that consolidation and the power of capital is creating uncertainties for them, even where we have disputes or critics. It is more widely accepted now, since the cod stocks have started to grow again and the companies are doing better and are investing in further products involving their raw material.

I think that we see less of this today. However, the critics we have outside Reykjavik would maintain that it is giving those holders of quotas too much power, and it is creating uncertainties for them. In Reykjavik and similar areas, there is a wide acceptance of this biological and economic model. However, they maintain that the fishing sector should be paying higher dues for

nombreuses. Je ne sais pas si vous pouvez le voir, mais j'ai ici un transparent sur lequel figure un tableau de référence. C'est un tableau des nouvelles générations de morue par rapport à l'année zéro. Depuis 1984, les nouvelles générations n'ont pas été très nombreuses. On nous a dit que même si nous nous en tenions à la règle des 25 p. 100 de prises, notre taux de succès ne serait pas très grand tant que nous n'aurions pas davantage d'individus dans les nouvelles générations. Toutefois, lorsque la population de morue est parvenue à maturité et que l'on a un plus grand pourcentage de poissons âgés, les conditions de frai sont plus favorables. L'année dernière, les nouvelles générations n'avaient jamais été aussi nombreuses depuis 1984. En 1998, la catégorie d'âge correspondant à l'année zéro a dépassé cette barre. C'est le plus haut niveau depuis qu'on a commencé ces études en 1970. Nous espérons qu'en 2001-2002, lorsque cette nouvelle génération sera en âge d'être pêchée — lorsque ces poissons auront plus de trois ans — nous aurons effectivement une population en âge d'être pêchée correspondant à 1,5 million de tonnes de poissons.

Le sénateur Butts: Vous avez adopté en 1990 votre loi-cadre sur les QIT. Est-ce que le public a été consulté et a-t-on engagé le débat sur ces questions? Les différentes parties prenantes ont-elles participé ou se sont-elles entendues sur cette législation?

M. Edwald: Il y a eu de très longues consultations avec toutes les parties en cause, dans tous les secteurs de l'industrie et en provenance de toutes les régions. Certains comités ayant travaillé sur cette question comptaient plus de 20 membres. Par la suite, nombre de ces comités ont oeuvré sur la législation.

Cependant les délibérations se déroulaient au départ essentiellement au sein de l'industrie. À l'intérieur de l'industrie, c'est la question du secteur de la pêche qu'il convenait de régler. Les armateurs étaient de manière générale très sceptiques au sujet des QIT parce que lors de leur mise en place, ces quotas avaient pour but de diminuer ce qui était alloué auparavant. Ils ne voyaient pas l'intérêt de ne recevoir qu'un quota de 70 p. 100 de ce qu'ils pêchaient l'année précédente. Au départ, on y voyait une rationalisation de la pêche.

Aujourd'hui, après avoir enregistré au fil des années une tendance à la consolidation et à un meilleur rendement de l'industrie, les conflits au sujet des politiques de pêche se sont élargis. On peut faire une distinction très claire entre les régions les plus peuplées, telles que Reykjavik, et les zones rurales dans lesquelles nombre de personnes travaillent directement dans le secteur.

Hors de Reykjavik, on conteste les regroupements et la puissance du capital, qui crée une situation incertaine pour la population, et l'on enregistre là des critiques et des conflits. La situation est mieux acceptée à l'heure actuelle étant donné que les populations de morue ont recommencé à augmenter, que les entreprises se portent mieux et qu'elles investissent dans de nouveaux produits de transformation de leur matière première.

Je pense que l'on voit moins cela aujourd'hui. Toutefois, nos critiques, en dehors de Reykjavik, soutiennent que l'on confère trop de pouvoirs à ces détenteurs de quotas et que cela crée une situation incertaine. À Reykjavik et dans les régions similaires, ce modèle biologique et économique est largement accepté. On affirme toutefois que le secteur de la pêche devrait payer des

these rights to be utilizing what was, at least before, perceived to be a common resource. Those outside Reykjavik would be very much opposed, generally speaking, to any kind of increased resource taxing because they would see it as an economic pressure on the company in the area for whom they work, and it would be contradictory to their interests.

This is how the debate about the fisheries policy has advanced. Critics outside Reykjavik would like a new deal that would give fishing rights to people that are not involved in the fishery today because they would like to start up just like the guy next door. In Reykjavik, the critics would be pushing mainly for increased taxation.

The Chairman: I just want to be absolutely sure that I understand what you have said. I think I heard you say that, in fact, you did have a public debate on the whole question of the implementation of ITQs, privatization and so on prior to establishing them. This is quite a radical departure from the way Canada is implementing the system right now, with no parliamentary or public debate on the subject.

Did I hear you say that there has been a public debate on this question?

Mr. Edwald: Yes. However, I think the debate is more public today than it was in 1984. It has been increasingly public. Now that we have solved the problem of overfishing and overcapacity, the biggest problem for us is the problem of success. It is very much debated whether they have been given too much or if the rights vessel owners have been granted are unjust and if they are paying enough or not. That is one of the largest issues in politics today; and it will be for the next parliamentary elections in 1999.

Senator Stewart: I have a peripheral question that springs from something that Mr. Edwald said. Some species of fish migrate. As a cause of the decline starting in 1984, how important do you think overfishing by foreigners beyond your territorial sea was?

Mr. Edwald: Do you mean before 1977 or 1976 or today?

Senator Stewart: I mean whenever the decline became important.

Mr. Edwald: It was not very important because most of our species, as they are utilized within the 50-mile zone, are not travelling stock but are quite local. The cod stock was overfished by foreigners and by us in the period before 1976 — in fact, ever since World War II. In the last years, I think we cannot claim that anyone other than ourselves is responsible.

Outside the 50-mile zone, we are only catching saithe, redfish and Greenland halibut, which is now being overfished. The halibut is being overfished by fishers from Greenland, Iceland and Fåro Island. Even foreigners like the Norwegians are catching

redevances plus élevées en contrepartie de l'utilisation de ce qui était considéré, du moins auparavant, comme une ressource commune. En dehors de Reykjavik, on s'oppose fermement, du moins en général, à toute imposition supplémentaire de la ressource, car on estime qu'il s'agirait là d'une pression économique venant peser sur les entreprises dans le secteur où elles travaillent, et qui serait contraire à leurs intérêts.

Voilà où en est le débat sur la politique des pêches. Les critiques à l'extérieur de Reykjavik aimeraient que l'on adopte une nouvelle politique conférant des droits de pêche aux gens qui à l'heure actuelle n'appartiennent pas au secteur de la pêche et qui aimeraient se lancer dans cette activité comme tout le monde. À Reykjavik, les critiques sont avant tout en faveur d'une augmentation de la fiscalité.

Le président: Je veux être absolument sûr d'avoir bien compris ce que vous venez de nous dire. Je crois vous avoir entendu dire, en fait, qu'il y a eu un débat public sur toute cette question de l'adoption des QIT, de la privatisation, et cetera, avant leur mise en place. C'est bien différent de la façon dont le Canada met en place le régime à l'heure actuelle, sans aucun débat public ou parlementaire sur la question.

Ai-je bien compris que vous nous dites qu'il y a eu un débat public sur la question?

M. Edwald: Oui. Je pense toutefois qu'il y a davantage un débat public aujourd'hui qu'il n'y en avait un en 1984. C'est devenu de plus en plus public. Aujourd'hui, alors que nous avons résolu les problèmes de la surexploitation et des surcapacités, nous sommes surtout débordés par notre succès. Certains se demandent avant tout si l'on n'a pas trop donné, si les droits conférés aux armateurs ne sont pas injustes et si ces derniers ne paient pas assez en contrepartie. C'est l'une des grandes questions politiques à l'heure actuelle et ça le restera pour les prochaines élections au Parlement en 1999.

Le sénateur Stewart: J'ai une question subsidiaire qui découle de ce qu'a déclaré M. Edwald. Certaines espèces migrent. À la suite de la diminution que l'on a commencé à enregistrer en 1984, quelle est l'incidence à votre avis de la surexploitation dont sont responsables les étrangers qui pêchent au-delà des limites de votre zone territoriale?

M. Edwald: Vous voulez dire en 1976 et en 1977, ou aujourd'hui?

Le sénateur Stewart: Je me réfère à la date à laquelle la diminution est devenue importante.

M. Edwald: Elle n'a pas été très importante parce que la plupart de nos espèces, qui sont pêchées dans la zone des 50 milles, ne se déplacent pas et sont plus ou moins locales. Les populations de morue ont fait l'objet d'une surexploitation de la part des étrangers et de nous-mêmes avant 1976 — plus précisément depuis la Deuxième Guerre mondiale. Ces dernières années, je ne pense pas qu'on puisse dire qu'il y ait d'autres responsables que nous.

À l'extérieur de la zone des 50 milles, nous ne pêchons que le lieu noir, le sébaste et le flétan du Groenland, qui à l'heure actuelle fait l'objet d'une surexploitation. Le halibut est surexploité par les pêcheurs du Groenland, d'Islande et de l'île de

them in international waters. We have not managed to exercise control. Those are the examples of overutilization of such travelling stocks today.

Senator Stewart: For the record, what was the significance of 1976?

Mr. Edwald: That is when the foreign vessels ceased their activities and when they accepted our 200-mile zone.

The Chairman: I wish you all the best in your ongoing debate with your fishing communities. I hope you will be able to resolve some of the conflicts that may be happening between the centres that are in conflict.

Mr. Edwald: Mr. Chairman, I would like to thank you for having me. I am willing to do it again, if the committee wants to hear my lengthy explanations some other time.

This was the first time that I have taken part in such a televised bilateral communication. It was quite interesting and I thank you very much.

The Chairman: If we can identify the problems, we are halfway there.

I have one last item that I did want to note in passing. We would like you to extend to your Minister of Finance best warm regards from his old friends Senator Comeau and Barbara Reynolds.

Please feel free to look at the results of our study that will be published around December 10 or thereabouts.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, October 27, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 7:00 p.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gerald J. Comeau (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: This evening we will continue with our study respecting privatization and quota licensing in Canada's fisheries. Our first witness this evening is Mr. John Annala from the New Zealand Department of Fisheries. He is appearing tonight through the technology of video conferencing.

Mr. Annala joined the New Zealand Ministry of Fisheries in July 1995. He holds a Ph.D. from the University of New Hampshire and has had over 20 years of experience working in the areas of marine fisheries research, stock assessment and fisheries management in New Zealand and overseas.

During the mid-1980s, Mr. Annala was involved in the introduction of New Zealand's ITQs. Since September 1997, he has been a member of the American National Research Council

Fåro. D'autres étrangers mêmes, comme les Norvégiens, le pêchent dans les eaux internationales. Nous n'avons pas réussi à exercer un contrôle. Ce sont là des exemples de surexploitation à l'heure actuelle de ces espèces migratrices.

Le sénateur Stewart: À titre de précision, quelle a été l'importance de l'année 1976?

M. Edwald: C'est cette année-là que les navires étrangers ont cessé leurs activités et qu'ils ont accepté notre zone des 200 milles.

Le président: Je vous souhaite la meilleure des chances dans le cadre de vos discussions permanentes avec vos collectivités de pêcheurs. J'espère que vous parviendrez à résoudre certains des conflits qui peuvent se produire entre les différents intérêts qui s'opposent.

M. Edwald: Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir reçu. Je suis prêt à recommencer si le comité veut bien entendre encore une fois mes longues explications.

C'est la première fois que je prends part à un entretien bilatéral télévisé. C'était très intéressant et je vous en remercie.

Le président: Si nous réussissons à définir les problèmes, nous aurons fait la moitié du chemin.

J'ai une dernière chose à vous demander en passant. Nous aimerions que vous transmettiez à votre ministre des Finances les meilleures salutations de ses vieux amis, le sénateur Comeau et Barbara Reynolds.

N'oubliez pas de prendre connaissance des résultats de notre étude dans le document qui sera publié autour du 10 décembre.

Le comité lève la séance.

OTTAWA, le mardi 27 octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 19 heures pour étudier les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada.

Le sénateur Gerald J. Comeau (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Nous reprenons ce soir notre étude concernant la privatisation et l'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. Notre premier témoin est M. John Annala, du ministère des Pêches néo-zélandais. Il comparait ce soir grâce à la technologie des vidéoconférences.

M. Annala est entré au ministère des Pêches néo-zélandais en juillet 1995. Il a un doctorat de l'Université du New Hampshire et compte plus de 20 ans d'expérience en matière de recherche sur les pêches marines, d'évaluation des stocks et de gestion des pêches en Nouvelle-Zélande et à l'étranger.

Au milieu des années 80, M. Annala a participé à l'instauration des QIT en Nouvelle-Zélande. Depuis septembre 1997, il est membre du comité d'étude du Conseil

committee reviewing individual transferable quotas in the United States.

Mr. Annala, you may have opening remarks, after which various members of the committee may have questions for you. Thank very much for agreeing to appear before us and sharing your knowledge of what is happening in New Zealand. It will be very useful for us.

Please proceed.

Mr. John Annala, Manager, Science Policy, Ministry of Fisheries, New Zealand: Honourable senators, it is indeed an honour and a privilege to appear before your committee.

I would like to briefly describe New Zealand's individual transferable quota system and summarize some of the lessons that we have learned over the last 12 years.

New Zealand introduced ITQs into all of their fisheries in 1986. New Zealand has arguably the longest history of ITQ management in the world, with the possible exception of Iceland. On such a broad scale, it is a very long history. More than 90 per cent of all species, in terms of total landed value, are now being managed by ITQs.

When ITQs were introduced in 1986, it was to address two very specific goals. This is one of the strengths of the system, that the goals and objectives were clearly articulated. There was a conservation goal to limit catches to levels that would result in the maximum production from the stock. There was also an allocation goal to maximize economic returns to the nation.

The ITQ system had a number of key points. The basic property right is the individual transferable quota. The ITQ is owned in perpetuity, with no return to the Crown at any stage.

Restrictions were put on foreign ownership. The level is currently 40 per cent; however, it is being reviewed. There are aggregation limits on individual owners and they depend on the fishery. In the small, inshore fisheries that are mostly owner-operated, such as lobster and abalone, the aggregation limit is as low as 2 per cent. In the big, offshore industrial fishery, it is as high as 35 per cent.

ITQs can be bought, sold or leased freely. There are a number of very flexible mechanisms to allow transfer of ITQs. The TACs are adjusted by proportional ITQs rather than the government entering the market and buying and selling quota. The main monitoring and enforcement mechanism is a computer record of catch against quota.

I will quickly cover the experience of the first 12 years, both in terms of the benefits or gains to fisheries management in the community, and also the costs and some of the problems.

national de recherche des États-Unis chargé d'examiner les quotas individuels transférables aux États-Unis.

Monsieur Annala, vous avez peut-être des observations liminaires à faire après quoi plusieurs membres du comité voudront probablement vous poser quelques questions. Merci beaucoup d'avoir accepté de comparaître devant nous pour nous expliquer ce qui se passe en Nouvelle-Zélande. Cela nous sera très utile.

Allez-y, s'il vous plaît.

M. John Annala, gestionnaire, Politiques scientifiques, ministère des Pêches, Nouvelle-Zélande: Honorables sénateurs, c'est un honneur et un privilège pour moi que de comparaître devant votre comité.

J'aimerais tout d'abord vous décrire brièvement le système néo-zélandais de quotas individuels transférables et résumer certaines des leçons que nous avons tirées de l'expérience des douze dernières années.

La Nouvelle-Zélande a commencé à imposer des QIT dans toutes ses pêches en 1986. C'est probablement le pays qui a la plus longue expérience de la gestion des QIT au monde, à l'exception peut-être de l'Islande. C'est relativement une très longue expérience. Plus de 90 p. 100 de toutes les espèces, pour ce qui est de la valeur totale débarquée, sont maintenant gérées par QIT.

Lorsque les QIT ont été introduits en 1986, on poursuivait deux buts très précis. Un des atouts du système, c'est que les buts et objectifs étaient clairement énoncés. Il y avait un but de conservation, pour limiter les prises à des niveaux qui permettraient une production maximale à partir des stocks. Il y avait aussi un but de répartition pour optimiser le rendement économique pour le pays.

Le système des QIT présentait un certain nombre d'éléments essentiels. Le droit de propriété fondamental est le quota individuel transférable. Le QIT est accordé à perpétuité et ne peut à aucun moment revenir à l'État.

Des restrictions ont été imposées au contrôle étranger. Il est actuellement limité à 40 p. 100; toutefois, ce pourcentage est actuellement réexaminé. Il y a des limites de concentration imposées aux propriétaires, selon les pêches. Pour les petites pêches côtières, qui sont essentiellement le fait de petits propriétaires, comme le homard et l'ormeau, la limite de concentration est aussi faible que 2 p. 100. Pour les grandes pêches industrielles hauturières, cela peut aller jusqu'à 35 p. 100.

Les QIT peuvent être achetés, vendus ou loués librement. Il existe un certain nombre de mécanismes très souples permettant le transfert des QIT. Les TPA sont rajustés par des QIT proportionnels plutôt que par le gouvernement qui entrerait sur le marché pour acheter et vendre des quotas. Le principal mécanisme de surveillance et d'application est un document informatisé des prises par rapport aux quotas.

Je vais rapidement passer en revue l'expérience des douze premières années, tant pour les avantages ou gains que cela représentait pour la gestion des pêches locales que pour les coûts et certains des problèmes que nous avons rencontrés.

There is an improved biological status of the resource. When ITQs were introduced in 1986, most of the inshore finfisheries, and to a lesser extent, shellfish were heavily overfished both biologically and economically. The initial TACs reduced catch levels by 25 per cent to 75 per cent. Therefore, the initial TACs had a substantial effect on catch levels that has resulted in stock rebuilding for these inshore finfisheries during the intervening 12 years.

ITQs also brought secure access to the resource. As I indicated, ITQs can be bought, sold and traded freely. It has given the stakeholders, particularly the commercial industry, a vested interest in the fishery and has guaranteed them secure access. There is also a flow-on effect to investment in the fishery in a number of ways that I will summarize later.

It is clear that market forces structure a market-oriented industry. It allows the ITQ holders to structure their operations, to maximize their economic return from the resource, rather than going out and racing for fish, as in the competitive TAC situation or in an effort control fishery. It has brought many benefits to the industry in that respect.

Before ITQs were introduced in the lobster fishery, most of the product was sold overseas as frozen tails. The industry has now restructured its operation and 80 per cent of the catch is sold as live lobster. They actually spread their catch out over the year to take advantage of peak market times.

A very similar situation has developed in the major inshore fishery for snapper, where a large portion of the catch is now sold as fresh chilled. The operators have restructured their operations to allow that to happen.

One of the important areas touted as being a benefit of ITQs was reduced overcapitalization in the industry. Unfortunately, we have not collected economic statistics in New Zealand to determine whether that has happened.

Another area is greater industry freedom, flexibility and responsibility. I have touched briefly on the increased flexibility to structure business operations.

The fishing industry has certainly taken increased responsibility in terms of stewardship of the resource and conservation. That is not to say there is no quota busting or poaching going on; that does occur. However, the industry is funding its own research. In the deep water fisheries, they are funding research to the tune of about \$1 million to carry out their own, independent stock assessments. The same is true in our lobster fishery.

Another benefit touted at the beginning of the ITQ system was reduced government intervention. That has not occurred for a variety of reasons, one of which is the request from the industry for a flexible management system. Unfortunately, that has not resulted in reduced government regulation. Currently, the New Zealand government is conducting a fundamental review of this

La situation biologique de la ressource s'est améliorée. Lorsque les QIT ont été instaurés en 1986, la plupart des pêches côtières de poisson et, à un moindre égard, de crustacés faisaient l'objet d'une forte surpêche tant du point de vue biologique qu'économique. Les premiers TPA ont réduit les prises de 25 à 75 p. 100. Aussi, les premiers TPA ont eu un effet important sur les niveaux de prises qui a permis aux stocks de poisson côtiers de se reconstituer ces douze dernières années.

Les QIT ont également donné un accès sûr à cette ressource. Comme je le disais, les QIT peuvent être achetés, vendus et négociés librement. Cela a donné aux intéressés, en particulier aux pêcheurs commerciaux, un intérêt direct dans les pêches et leur a garanti un accès sûr. Il y a aussi eu un effet secondaire sur les investissements dans le secteur des pêches à divers égards auxquels je reviendrai tout à l'heure.

Il est évident que les forces du marché structurent une industrie orientée sur le marché. Cela permet aux détenteurs de QIT de structurer leurs opérations, d'optimiser leur rendement économique plutôt que d'aller se battre pour attraper le poisson les premiers comme ils étaient obligés de le faire avec les TPA ou dans une pêche avec limitation de l'effort. À cet égard, cela a été très avantageux pour ce secteur.

Avant l'instauration des QIT pour la pêche au homard, la majeure partie du produit était vendue à l'étranger sous forme de queues congelées. Ce secteur a maintenant restructuré ses opérations et 80 p. 100 des prises sont vendues sous forme de homard vivant. Les prises sont en fait étalées sur toute l'année pour pouvoir profiter des périodes de pointe du marché.

Une situation très similaire a vu le jour dans le secteur côtier très important qu'est celui du vivaneau, où une bonne part des prises sont maintenant vendues réfrigérées. Les pêcheurs ont restructuré leurs opérations pour obtenir ce résultat.

Un des arguments importants qui avaient été invoqués en faveur des QIT était une réduction de la surcapitalisation dans ce secteur. Malheureusement, nous n'avons pas réuni de statistiques économiques en Nouvelle-Zélande pour savoir si cela s'est vraiment produit.

Les QIT ont d'autre part donné plus de liberté, de souplesse et de sens des responsabilités à ce secteur. J'ai parlé brièvement de la plus grande latitude dont jouissent les pêcheurs pour structurer leurs opérations.

Le secteur des pêches a certainement assumé une responsabilité accrue en matière d'intendance des ressources et de conservation. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de dépassement de quota ni de braconnage. Il y en a. Toutefois, le secteur finance ses propres recherches. Pour les pêches en eaux profondes, ils consacrent environ 1 million de dollars à leurs propres évaluations indépendantes des stocks. C'est la même chose pour la pêche au homard.

Un autre argument invoqué au début du système des QIT était une moins grande ingérence gouvernementale. Cela ne s'est pas vérifié pour tout un éventail de raisons, l'une étant que l'industrie a demandé un système de gestion souple. Malheureusement, cela n'a pas entraîné d'allègement de la réglementation gouvernementale. Le gouvernement néo-zélandais est néanmoins

area, which should result in the introduction of new legislation before Christmas.

The last benefit I would like to touch on, that was also touted before ITQs were introduced, is improved industry efficiency, competitiveness and profitability. Because of the lack of economic information collected from our industry, we do not have any hard economic analyses. The perception is that all those benefits have accrued to the industry.

In terms of the multi-species fisheries, primarily the inshore trawl fisheries for bottom-dwelling fish, there have been bycatch problems. Initially, it was difficult for quota owners to balance catch against quota; however, we introduced a number of flexible mechanisms to accommodate that. Unfortunately, that resulted in a very complicated system in terms of balancing catch against quota. Again, this is an area that we are addressing at the moment.

Another problem that we experienced at the beginning was quota busting. This has been most prevalent in our high-value inshore fisheries, in particular for lobster and abalone. Some estimates had quota busting as high as 50 per cent in the early years; and 25 per cent in the lobster fishery. As you are probably aware, it is very difficult to get hard figures on the degree of quota busting in any fishery.

We have also had problems with discarding and high grading, which is really another form of quota busting. However, all the anecdotal information from surveys of industry participants suggests that the level has decreased. It is still there, but it has decreased.

Another frequently discussed area with regard to ITQ fisheries is aggregation of quota and removal of the smaller players. I think New Zealand is in a unique situation, because the engine for the fishing industry is really the deep-water, offshore fisheries, which are mostly vertically integrated concerns.

Certainly concerns have been raised by some inshore fishers of lobsters that more of the quota for those species is falling into the hands of the larger players. When you look at the quota aggregation figures going back to 1986, some 60 per cent of the quota was held then by the 10 largest concerns. That increased to 80 per cent in the early 1990s, but fell back to about 60 per cent in 1998. That does not look at the concerns of the smaller owner-operators in the inshore fisheries.

Anyone contemplating moving to an ITQ system needs to be aware of a number of ongoing problems we are trying to address in New Zealand. First is the fact that once you allocate a property right such as an ITQ to the commercial industry, it is very difficult to withdraw it. Certainly in New Zealand, the fishing industry believes that right is theirs in perpetuity. That was the initial intent of the system. Any attempt to remove that right results in claims for compensation and litigation.

Also, once property rights are allocated to the commercial sector, there is increased pressure for property rights from the aboriginal sector — in our case, Maori — as well as the

en train de réexaminer entièrement ce secteur, ce qui devrait aboutir à la présentation d'un nouveau projet de loi avant Noël.

Le dernier avantage que j'aimerais signaler et qui avait été aussi annoncé avant l'introduction des QIT était une plus grande rentabilité, une plus grande compétitivité et un accroissement des bénéfices dans ce secteur. Étant donné que nous n'avons pas compilé les données économiques nécessaires, nous n'avons pas d'analyses sérieuses à ce sujet. On a toutefois l'impression que l'industrie a bénéficié de tout cela.

Pour ce qui est de la pêche polyvalente, essentiellement du chalutage pour les pêches côtières, il y a eu des problèmes de prises accidentelles. Initialement, il était difficile pour les propriétaires de quotas d'équilibrer prises et quotas; toutefois, nous avons adopté plusieurs mécanismes souples pour y remédier. Malheureusement, cela a donné un système très compliqué pour équilibrer les prises et les quotas. Là encore, c'est quelque chose que nous examinons pour le moment.

Un autre problème que nous avons connu au début était le dépassement des quotas, surtout dans les pêches côtières de grande valeur, en particulier le homard et l'ormeau. D'après certaines estimations, le dépassement des quotas pouvait atteindre 50 p. 100 les premières années; et 25 p. 100 pour le homard. Comme vous le savez probablement, il est très difficile d'avoir des chiffres exacts sur le degré de dépassement des quotas pour une espèce ou une autre.

Nous avons aussi eu des problèmes de rejets sélectifs et de tri éliminatoire, ce qui est en fait une autre forme de dépassement des quotas. Toutefois, tous les renseignements anecdotiques qu'on a pu tirer de sondages auprès des intéressés indiquent que cela aurait diminué. Cela existe encore, mais à un degré moindre.

Une autre chose dont on discute fréquemment à propos des QIT est la concentration des quotas et l'élimination des petits joueurs. Je crois que la Nouvelle-Zélande se trouve dans une situation unique parce que le moteur de la pêche est en fait la pêche hauturière en eaux profondes où il s'agit essentiellement d'entreprises à intégration verticale.

Il est certain que quelques pêcheurs de homard côtiers s'inquiètent qu'une plus forte proportion des quotas de telles espèces tombe dans les mains des grosses entreprises. Si vous considérez les chiffres depuis 1986, quelque 60 p. 100 des quotas étaient alors détenus par les 10 plus grosses entreprises. C'est passé à 80 p. 100 au début des années 90 pour revenir à environ 60 p. 100 en 1998. Cela ne règle pas le problème des entreprises de pêche côtière plus petites.

Quiconque envisage de passer à un système de QIT a intérêt à ne pas négliger certains des problèmes que nous essayons de régler en Nouvelle-Zélande. Tout d'abord, lorsqu'on accorde un droit de propriété tel que le QIT à une flotte commerciale, il est très difficile de le lui retirer. Certes, en Nouvelle-Zélande, le secteur des pêches estime que ce droit lui revient à perpétuité. C'était d'ailleurs l'intention initiale. Toute tentative de retirer ce droit suscite des demandes d'indemnisation et des litiges.

En outre, lorsque des droits de propriété sont reconnus au secteur commercial, les autochtones, dans notre cas les Maoris, et le secteur de la pêche récréative insistent pour en obtenir. Le

recreational sector. The New Zealand government has settled both the commercial and the traditional harvesting rights of the Maori. We are currently discussing a recreational fisheries policy that may involve some form of tradable recreational right. We are still in the early stages of consultation on that.

Another important issue is the introduction of cost recovery. Currently, New Zealand operates a cost-recovery regime whereby 77 per cent of the entire cost of fisheries research, management, enforcement and administration is recovered through levies from the industry. This places a lot of pressure — and I am not saying this in a negative way — on the government organization charged with managing fisheries to operate efficiently and effectively.

In New Zealand, we are moving toward devolving responsibility for contracting research, a large part of our fisheries administration — which is balancing catch against quota — and non-statutory compliance responsibilities, among other things, to the commercial sector. In this way, they can actually manage their affairs in their own way, which places a lot of pressure on the government agency to operate in an effective and efficient way.

My personal view is, that is a good outcome. It has given the industry more responsibility and involved them more in fisheries research and management. It has given them more of a stewardship concern for the resource.

I will end my opening comments there. I am happy to receive any questions at this time.

The Chairman: Senator Stewart will begin the questions, sir. He is from Nova Scotia, which as you know, has a very sizeable fishing industry, including lobster, groundfish and many other species.

Senator Stewart: Perhaps the committee will excuse me for mentioning that last week we had witnesses testifying from Iceland via the same technological miracle used by our witnesses this evening.

I was impressed by the differences between the fisheries in Iceland and the fisheries in my part of Canada. I found that interesting because I concluded that perhaps the ITQ system might be highly suitable for Iceland but, due to the nature of the fisheries in my part of Canada, it might not be suitable for at least some of the species there. That is the background for my questions.

First, I would like to ask a territorial question. What is the size of your territorial sea and are foreigners excluded from that ground? If so, is that on the basis of historical reasons, or is it a bargain or arrangement with your neighbours?

Mr. Annala: By territorial sea, do you mean the area of the sea up to the old 12-mile limit?

Senator Stewart: I mean whatever area in which your fishing regulations apply.

Mr. Annala: Offhand, I could not tell you the size of the exclusive economic zone of New Zealand, but some figures have

gouvernement néo-zélandais a réglé les droits commerciaux et de récolte traditionnels des Maoris. Nous discutons actuellement d'une politique de la pêche récréative qui comportera peut-être une sorte de droit de pêche récréative négociable. Nous entamons seulement les consultations à ce sujet.

Un autre point important, est l'introduction du recouvrement des coûts. Actuellement, en Nouvelle-Zélande, le régime prévoit que 77 p. 100 de l'ensemble des coûts de la recherche, de la gestion, de la mise en application et de l'administration sont recouverts en percevant des droits auprès de ce secteur. Cela met beaucoup de pression — et je ne dis pas cela de façon péjorative — sur l'organisme gouvernemental chargé de la gestion des pêches qui doit agir efficacement et économiquement.

En Nouvelle-Zélande, nous essayons de confier la responsabilité des contrats de recherche, d'une bonne part de l'administration de nos pêches — qui consiste à équilibrer les prises et les quotas — et les responsabilités d'observation non statutaires, entre autres, au secteur commercial. De cette façon, celui-ci qui peut réellement gérer ses affaires comme il l'entend, ce qui impose à l'organisme gouvernemental de mener une action efficace.

Personnellement, je trouve que c'est bien. Cela a donné plus de responsabilité au secteur qui s'occupe davantage de recherche et de gestion. Il devient plus directement touché par l'intendance de cette ressource.

J'arrêterai là mes observations liminaires et me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le président: Le sénateur Stewart va commencer. Il vient de la Nouvelle-Écosse qui, comme vous le savez, a un secteur des pêches assez important, notamment pour le homard, le poisson de fond et beaucoup d'autres espèces.

Le sénateur Stewart: Le comité voudra bien m'excuser d'indiquer que la semaine dernière, nous avons entendu des témoins de l'Islande grâce à ce même miracle technologique que ce soir.

J'ai été frappé par les différences qui existent entre la pêche en Islande et dans ma région du Canada. J'ai trouvé cela intéressant parce que j'en ai conclu que le système des QIT pouvait peut-être très bien convenir à l'Islande mais qu'étant donné la nature de ce secteur dans ma région du Canada, il n'était pas forcément adapté, du moins pour certaines des espèces que nous pêchons. C'est dans ce contexte que je voudrais vous poser mes questions.

Tout d'abord, j'aimerais vous poser une question d'ordre territorial. Quelles sont les dimensions de votre mer territoriale et les pêcheurs étrangers en sont-ils exclus? Dans l'affirmative, est-ce pour des raisons historiques ou est-ce une entente avec vos voisins?

M. Annala: Par mer territoriale, voulez-vous dire la zone allant jusqu'à l'ancienne limite de 12 milles?

Le sénateur Stewart: J'entends par là la zone sur laquelle s'applique votre réglementation en matière de pêche.

M. Annala: Je ne peux pas vous dire au pied levé quelles sont les dimensions de la zone économique exclusive de la

it between the fourth- and sixth-largest exclusive economic zone in the world, after the U.S.A.

Senator Stewart: Do you allow boats or ships from Australia, for example, or perhaps from some of the French islands, to fish in your exclusive economic zone?

Mr. Annala: The current government policy is to allocate ITQ to foreign nationals if the New Zealand industry cannot catch the total TAC. Currently, there are no fisheries where foreign nationals are allowed because the entire TAC is caught by New Zealand nationals.

Senator Stewart: In terms of value of landings, what are your chief species?

Mr. Annala: In terms of value, the chief species are orange roughy and hoki, which have a landed value of about NZ\$150 million each. Lobster is about NZ\$80 million landed value and abalone about NZ\$50 million.

Senator Stewart: In the case of the lobster and abalone, to what extent are these fisheries inshore?

Mr. Annala: The lobster and abalone fisheries are all inshore, generally within about 20 kilometres of the coastline, whereas hoki and orange roughy are very much offshore, deep-water fisheries.

Senator Stewart: I am particularly interested in the lobster, because where I live, that is, generally speaking, the most valuable species. What size are the boats? Are there limits on the size of the boats in the inshore fishery?

Mr. Annala: No. When New Zealand moved to ITQs in 1986, they removed all those controls. There are no limits on vessel size.

Senator Stewart: What is New Zealand's experience with the concentration of ownership? I live in a fishing village, and one of the fears of fishers there is what I will call "proletarianization." They now have their own boats, of which they are very proud, and they observe the rules, because it is a community and they understand that if one person violates the rules, it hurts everyone. They are afraid that with the individual transferable quotas, the fisheries will be subject to the merger phenomenon, and that the individual artisanal fishermen will gradually become mere deckhands on a ship owned by a major corporation. I do not say that it will necessarily be an international corporation but that is another cause for fear. What is your experience with transfers?

I will ask a second question on that topic, Mr. Chairman. Do you have restrictions on transfers? I was surprised to learn that, in Iceland, they pay attention to political constituencies when the question of approving a proposed transfer arises. Do you do that?

Mr. Annala: No, we do not. In line with the free market economy, the attitude in New Zealand is: willing buyer, willing seller. There are aggregation limits within the different fisheries.

Nouvelle-Zélande mais d'après certaines statistiques, elle se situe entre la quatrième et la sixième zone économique exclusive du monde, après les États-Unis.

Le sénateur Stewart: Autorisez-vous les bateaux ou les navires d'Australie, par exemple, ou peut-être de certaines des îles françaises, à pêcher dans votre zone économique exclusive?

M. Annala: La politique actuelle du gouvernement est d'accorder des QIT à des ressortissants étrangers si les pêcheurs néo-zélandais ne peuvent prendre le total des prises admissibles (TPA). Actuellement, il n'y a pas de pêche qui soit ouverte à des ressortissants étrangers parce que le TPA est entièrement pêché par des bateaux néo-zélandais.

Le sénateur Stewart: Pour ce qui est de la valeur des débarquements, quelles sont vos meilleures espèces?

M. Annala: Les principales espèces sont l'hoplostète orange et le hoki, dont la valeur des débarquements est d'environ 150 millions \$NZ chacun. Le homard représente environ 80 millions \$NZ et l'ormeau, environ 50 millions \$NZ.

Le sénateur Stewart: Dans le cas du homard et de l'ormeau, dans quelle mesure s'agit-il de pêche côtière?

M. Annala: Il s'agit exclusivement de pêche côtière, habituellement à moins de 20 kilomètres de la côte alors que le hoki et l'hoplostète orange sont beaucoup plus loin, en eaux profondes.

Le sénateur Stewart: Je m'intéresse particulièrement au homard parce que là où je vis, c'est de façon générale l'espèce la plus précieuse. Quelles sont les dimensions des bateaux? Y a-t-il des limites à la taille des bateaux de pêche côtière?

M. Annala: Non. Quand la Nouvelle-Zélande est passée aux QIT en 1986, on a supprimé ces contrôles. Il n'y a pas de limite à la taille des bateaux.

Le sénateur Stewart: Y a-t-il une forte concentration dans la propriété des bateaux en Nouvelle-Zélande? Je vis dans un village de pêche et l'une des craintes des pêcheurs est ce que j'appellerais la «prolétarianisation». Ils sont actuellement propriétaires de leurs propres bateaux et en sont très fiers et ils respectent les règlements parce que c'est un village et qu'ils comprennent que si quelqu'un enfreint les règlements, cela touche tout le monde. Ils craignent qu'avec les quotas individuels transférables, les pêches connaissent le phénomène des fusions et que les pêcheurs artisanaux ne soient bientôt plus que des hommes de pont sur un bateau appartenant à une grosse société. Je ne veux pas dire que ce sera nécessairement une grande société internationale, mais c'est une autre crainte. Que pouvez-vous nous dire sur les transferts en Nouvelle-Zélande?

Je poserai une autre question à ce sujet. Y a-t-il chez vous des restrictions sur les transferts? J'ai été surpris d'apprendre qu'en Islande, ils tiennent compte des circonscriptions politiques quand il s'agit d'approuver un projet de transfert. En va-t-il de même en Nouvelle-Zélande?

M. Annala: Non, monsieur. Dans le sens de l'économie de libre-échange, la Nouvelle-Zélande applique le principe de vente de gré à gré. Il y a des limites au regroupement dans les différents

In the inshore fisheries for lobster and abalone, they range between 2 per cent and 5 per cent.

Senator Stewart: For the privately-owned inshore boats, or the other way?

Mr. Annala: Between 2 per cent and 5 per cent of the quota for rock lobster and abalone. No individual quota holder can own more than 2 per cent to 5 per cent of the total TAC. Within that, transfers are freely available. There is no restriction on transfers.

I am aware of the concerns on quota aggregation and the effects of transferability on fishing communities in other parts of the world. I am familiar with the system in Alaska for halibut and sablefish, where they have a five-tier system that protects the small, individual owner-operator. There are ways of constructing an ITQ system to deal with that concern.

Senator Stewart: Your experience has not raised that concern in a major way in New Zealand; is that what you are saying?

Mr. Annala: No. That concern does not exist in New Zealand, because of the nature of the economy and the fact that there are very few, if any, communities that rely solely or mainly on fishing. It is a very diversified economy. That concern has not arisen.

Senator Robertson: Dr. Annala, welcome to our discussion tonight. You come from a beautiful country. I hope I have the opportunity to return there some time.

I want to touch on, in a little more detail, some of the issues Senator Stewart has raised, and particularly the process involved in developing New Zealand's ITQ system. I believe it has been described as a comprehensive property-rights system. I would like to know how industry participants were consulted. To put it another way, were the small participants suspicious that the policy-makers had a hidden agenda favouring property-rights-based fisheries, and that the small operators would be ignored or imposed upon? I would like to know what measures you took to build the consensus. Did you use public hearings or parliamentary debate? How did you manage conflicts in extending the ITQ? What lessons can we learn from you in that regard?

Mr. Annala: We are going back to what happened in the early to mid-1980s, so my memory is a bit hazy on some of the specifics. Before the introduction of ITQs to all New Zealand fisheries in 1986, the government introduced, in 1983, what in Canada you refer to as "enterprise allocations" for the deep-water fisheries. That established the deep-water companies with allocations for the deep-water fisheries that were well outside the historical range of New Zealand's inshore fishing industry.

New Zealand had a very young fishing industry compared to Canada. There was essentially no deep-water fishing before New Zealand introduced its 200-mile limit in 1977. The New Zealand industry went from catching zero tonnage of deep-water fish in

secteurs de pêche. Pour les pêches côtières du homard et de l'ormeau, cela va de 2 à 5 p. 100.

Le sénateur Stewart: Pour les bateaux côtiers appartenant à des particuliers ou pour les autres?

M. Annala: De 2 à 5 p. 100 du quota pour la langouste et l'ormeau. Aucun détenteur de quotas ne peut avoir plus de 2 à 5 p. 100 du TPA. Jusqu'à ce plafond, tous les transferts sont autorisés. Il n'y a aucune restriction.

Je sais que certains s'inquiètent de la concentration des quotas et des effets de la transférabilité sur les villages de pêcheurs dans d'autres régions du monde. Je connais le système utilisé en Alaska pour le flétan et la morue charbonnière où il y a un système à cinq niveaux pour protéger les petits pêcheurs individuels. Il est possible de concevoir un système de QIT qui tienne compte de ce problème.

Le sénateur Stewart: Vous n'avez pas eu de gros problèmes à ce sujet en Nouvelle-Zélande; c'est ce que vous nous dites?

M. Annala: En effet. Cela ne pose pas de problème en Nouvelle-Zélande, du fait de la nature de l'économie et du fait qu'il y a très peu de localités qui dépendent exclusivement ou essentiellement de la pêche. Notre économie est très diversifiée. Ce problème ne s'est pas posé.

Le sénateur Robertson: Monsieur Annala, bienvenue à notre discussion de ce soir. Vous avez un pays magnifique. J'espère avoir la possibilité d'y retourner un jour.

Je voudrais revenir un peu plus en détail sur certaines des questions soulevées par le sénateur Stewart, et notamment sur la procédure d'élaboration du système des QIT de la Nouvelle-Zélande, qui a été décrit, je crois, comme un système complet de droits de propriété. J'aimerais savoir comment on a consulté les participants du secteur des pêches. Par exemple, est-ce que les petits pêcheurs soupçonnaient les décideurs politiques d'avoir des objectifs secrets favorisant un système de pêche fondé sur des droits de propriété, avec l'intention d'imposer ce système aux petits exploitants, dont les intérêts ne seraient pas pris en compte? J'aimerais connaître les mesures que vous avez prises pour parvenir à un consensus. Y a-t-il eu des audiences publiques ou un débat parlementaire? Comment avez-vous géré les conflits suscités par l'octroi des QIT? Quelles leçons pouvons-nous tirer de votre expérience à cet égard?

M. Annala: Vous me ramenez à ce qui s'est passé au début et au milieu des années 80, et mes souvenirs peuvent être un peu nébuleux sur certains détails. Avant l'introduction du système des QIT dans toutes les pêches de la Nouvelle-Zélande en 1986, le gouvernement a mis en place, en 1983, ce que vous appelez au Canada un régime d'allocations aux entreprises pour les pêches en eaux profondes. En vertu de ce régime, les sociétés de pêche en eaux profondes recevaient des allocations concernant des zones situées bien au-delà de la limite historique de la pêche côtière en Nouvelle-Zélande.

En Nouvelle-Zélande, le secteur des pêches est très jeune par rapport aux pêches canadiennes. Il n'y avait pratiquement pas de pêche en eaux profondes avant l'imposition par la Nouvelle-Zélande d'une limite de 200 milles en 1977. La

1977 to 250,000 tonnes in 1983. It developed very quickly. That built a very solid economic basis for the industry. It was a good platform.

When ITQs were introduced, primarily to address the overfishing concerns in the inshore fishery, there was a very extensive round of consultation. One of the leading proponents of ITQs was the secretary of the commercial fishermen's association, which represents the smaller owner-operators. He had read very widely and reached the conclusion that ITQs were the best way to go. There was a joint industry-government consultative committee that directly advised the minister. There was a series of about 50 meetings around the country where all the commercial fishers were consulted.

That resulted in a straw poll. It would be fair to say that the consensus was that, although we may not be entirely happy with ITQs, it is the best management tool in our tool box.

The advice of that consultation round and the advisory committee was to introduce ITQs. Success is based on that industry buying in right from the beginning and the fact that there were industry players leading the move to ITQs.

Senator Robertson: That is interesting. From what you say, it seems to have worked well in New Zealand. I note from your paper that there are no formal systems to evaluate the benefits and costs of the ITQ system. I suppose that means that the participants have their own assessments of its effectiveness. Perhaps perceptions prevail rather than hard evaluation findings. Is that true?

Mr. Annala: Yes, it certainly is. The only rigorous assessment we have regarding the performance of the ITQ system is in the sustainable levels of fish stocks. We monitor those on a regular basis and produce an annual scorecard. We are monitoring the conservation benefits but not the socio-economic and cultural benefits or impacts.

Senator Robertson: Have your monitoring efforts on conservation been reasonably accurate? Have you had good luck with your monitoring of stocks?

Mr. Annala: Yes, that is a very good way of putting it. We have had good luck as much as good management. We also have the good fortune that in the deep-water fisheries we are dealing with the initial exploitation of virgin stock, so the fisheries were in a healthy state.

Senator Robertson: Has this ITQ system been beneficial to the owner-operator fishermen's income in the coastal communities? Have they continued to make a good living?

Mr. Annala: Again, there is no hard information, but that is the perception gained from talking with the players who have remained in the industry. There was dislocation in the beginning, but the government introduced a buy-back scheme that bought back notional quota from participants who were marginally economical. Some of the anecdotal information and perceptions indicate that there was a certain degree of displacement, particularly from rural communities, in the early stages.

Nouvelle-Zélande est passée d'un tonnage nul pour la pêche en eaux profondes en 1977 à 250 000 tonnes en 1983. Le développement a été très rapide. L'industrie a pu ainsi se doter d'une base économique très solide qui lui a servi de plate-forme.

Lors de l'introduction des QIT, qui visaient essentiellement à régler les problèmes de surpêche dans la pêche côtière, il y a eu de très larges consultations. L'un des principaux promoteurs de la mise en place des QIT était le secrétaire de l'Association des pêcheurs commerciaux, qui représente les petits pêcheurs propriétaires. Il s'était bien renseigné et en était venu à la conclusion que les QIT étaient la meilleure solution. On a constitué un comité consultatif mixte réunissant le gouvernement et les pêcheurs, qui a fait directement rapport au ministre. On a tenu une cinquantaine de réunions dans l'ensemble du pays pour consulter tous les pêcheurs commerciaux.

Il en est résulté un vote fictif. On peut dire qu'il y a eu consensus, et même si nous ne sommes pas totalement satisfaits des QIT, c'est le meilleur outil de gestion dont nous disposons.

À l'issue des consultations, le comité consultatif a recommandé la mise en place des QIT. L'opération a abouti parce que l'industrie a donné son accord dès le début et parce que ce sont ses représentants qui ont proposé l'adoption des QIT.

Le sénateur Robertson: C'est intéressant. D'après ce que vous dites, les résultats ont été positifs en Nouvelle-Zélande. Je remarque dans votre document qu'il n'y a pas eu de tentative officielle d'évaluation des avantages et des coûts du système des QIT. Cela signifie sans doute que les participants ont leur propre point de vue quant à son efficacité. Les impressions l'emportent peut-être sur des conclusions d'évaluation concrètes, n'est-ce pas?

M. Annala: Certainement. La seule évaluation rigoureuse qu'on ait faite des effets du système des QIT porte sur les niveaux durables des stocks. Nous les avons mesurés régulièrement et nous produisons un relevé annuel. Nous surveillons les avantages du système quant à la conservation des stocks, et non pas quant à ses effets socio-économiques et culturels.

Le sénateur Robertson: Vos efforts de surveillance quant à la conservation sont-ils assez exacts? Avez-vous eu de la chance dans vos activités de surveillance des stocks?

M. Annala: Oui, c'est une bonne façon de présenter les choses. Nous avons eu de la chance, mais nous avons fait également de la bonne gestion. Dans les pêches en eaux profondes, il s'agit des premières campagnes d'exploitation de stocks vierges, et les pêches sont donc en excellent état.

Le sénateur Robertson: Ce système des QIT a-t-il permis aux pêcheurs propriétaires dans les collectivités de la côte d'accroître leurs revenus? Est-ce qu'ils gagnent bien leur vie?

M. Annala: Encore une fois, je n'ai pas d'informations précises à ce sujet, mais c'est du moins l'impression qu'on a lorsqu'on s'entretient avec les pêcheurs qui n'ont pas renoncé à leur activité. Il y a eu certains déplacements au début, mais le gouvernement a instauré un programme de rachat des quotas les plus modestes auprès des pêcheurs dont l'activité était à peine rentable. D'après certaines informations anecdotiques et d'après des impressions personnelles, il semble que les collectivités rurales aient connu certains déplacements, surtout au début.

Senator Robertson: I suppose your fishery has not been sufficiently developed to give you concerns on overfishing.

Mr. Annala: As I indicated in my opening remarks, most of the inshore finfisheries were biologically and economically overfished when ITQs were introduced in 1986. However, we have good stock assessment information in 1998. Many have been rebuilt to our target level under the Fisheries Act, which is a biomass that will support the MSY. For the fish stocks that are still below that target level, we have rebuilding strategies in place with time frames and performance measures.

Senator Perrault: We have been told on more than one occasion that private quotas offer fishers a powerful incentive to discard low-value and undersized fish that count against the individual quota, especially if they are too small to be economically viable for individual operators.

Is high grading a problem in the New Zealand fishery today, and is the practice legal?

Mr. Annala: High grading has certainly decreased since the quota management system was introduced in 1986. This is based on two surveys since then of people in the commercial industry.

There is a prohibition on discarding undersized fish and species in the quota management system, but there is no prohibition on discarding fish not in the system. These are commonly referred to as "trash" fish.

New Zealand introduced a very complex system to deal with bycatch, high grading and multi-species trawl fisheries issues. We introduced a flexible system to allow quota trades between species. If you are catching more of one species than you have quota to cover, you can count that against quota of another species. If you are out fishing, you can call someone on a cell phone or radio and negotiate a quota exchange — either a sale or a lease. You are encouraged to land fish over your quota if it is a bycatch species. That discourages dumping or high grading. There are two ways of doing that. You can land the fish and surrender the denominated value of that fish to the government or pay what is called a deemed value, which allows you to go on the market to buy quota to cover it. If you have bought that quota before the end of the year, you get your money back.

Thus, there has been a flexible system built to try to deal with those high grading and dumping issues which, by and large, appears to have worked.

Senator Perrault: This committee has heard that at least some New Zealand authorities feel that high grading is a serious threat to conservation. Have measures been taken to ameliorate the situation?

Le sénateur Robertson: Je suppose que vos pêches ne sont pas suffisamment développées pour que vous ayez à vous inquiéter de la surpêche.

M. Annala: Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, il y avait surpêche dans la plupart des pêches côtières d'un point de vue biologique et économique au moment de l'introduction des QIT en 1986. Cependant, les évaluations de 1998 indiquent que les stocks sont en bon état. Plusieurs d'entre eux ont atteint les niveaux fixés comme objectifs dans la Loi sur les pêches, à savoir une biomasse permettant un REM. Pour les stocks qui sont encore en deçà de ce niveau cible, nous avons des stratégies de rétablissement qui comportent des délais et des mesures de rendement.

Le sénateur Perrault: On nous a dit à plusieurs reprises que les quotas privés incitent fortement les pêcheurs à se débarrasser des poissons de petite taille et de faible valeur qui seraient imputés sur leur quota individuel, en particulier lorsqu'ils sont trop petits pour être rentables.

Est-ce que le tri éliminatoire est un problème dans les pêches néo-zélandaises actuelles et cet usage est-il légal?

M. Annala: Le tri éliminatoire a certainement diminué depuis l'introduction du système de gestion par quota en 1986, d'après deux sondages effectués depuis lors auprès des pêcheurs commerciaux.

Il est interdit de se débarrasser des poissons de taille inférieure et des espèces régies par le système de gestion des quotas, mais cette interdiction ne porte pas sur les poissons non régis par le système, qu'on qualifie généralement de poissons rebuts.

La Nouvelle-Zélande a mis en place un système très complexe pour faire face aux questions de prises accessoires, de tri éliminatoire et de pêches de plusieurs espèces au chalut. Nous avons un système très souple qui permet des échanges de quotas d'une espèce à l'autre. Le pêcheur qui dépasse son quota dans une espèce peut imputer l'excédent sur son quota d'une autre espèce. Lorsqu'il pêche, il peut appeler un autre pêcheur par téléphone cellulaire ou par radio pour négocier un échange de quota, une vente ou un prêt. Les pêcheurs ont intérêt à débarquer toutes les prises dépassant leur quota s'il s'agit de prises fortuites, ce qui les dissuade de rejeter du poisson à la mer ou de faire du tri éliminatoire. Ils ont deux possibilités: ils peuvent débarquer du poisson et le céder pour sa valeur nominale au gouvernement, ou payer ce qu'on appelle la valeur présumée, ce qui leur permet de vendre leur poisson et d'acheter le quota correspondant. Le quota acheté avant la fin de l'année permet aux pêcheurs de se faire rembourser.

On a donc un système très souple, qui permet de faire face aux problèmes de tri éliminatoire et de rejets et qui, de façon générale, semble efficace.

Le sénateur Perrault: On a dit à ce comité que certaines autorités néo-zélandaises ont du moins l'impression que le tri éliminatoire constitue une sérieuse menace à la conservation. Est-ce que des mesures ont été prises pour y remédier?

We were told that high grading is especially likely where fishers have gone into debt to buy expensive quotas from other fishers in the expectation of a reasonable return on their investment. We wish to know if there are still weaknesses in this revised system.

Senator Butts: Did the process undertaken in 1986 entail an amendment to an existing Fisheries Act? What was the process that brought these ITQs into being?

Mr. Annala: The introduction of ITQs required an amendment to the existing Fisheries Act, passed only in 1983, so it was amended very soon after enactment.

The 1983 act introduced the concept of fisheries management plans similar to the process followed in the U.S. through the fishery management councils. The ITQ approach was a very different one. It was a change from primarily input controls — controls on effort, areas fished, et cetera — to purely output controls. It required a fundamental amendment to the legislation.

Senator Butts: Do you have what we term “part-time” fishers?

Mr. Annala: Yes, we do, because anyone can buy a quota and go fishing. There is a minimum aggregation limit of five tonnes of finfish and one tonne of lobster or abalone. You can actually buy quota and fish as a part-time fisherman, if you so choose.

Senator Butts: Could one buy quota for a community, a group of part-time fishers?

Mr. Annala: Yes. There is nothing in the New Zealand legislation to prevent that. There is an offshore island group, called the Chatham Islands, approximately 400 miles east of New Zealand. They have actually set up a local authority trading enterprise, incorporated by the local community. That community trading enterprise owns quota and they have their own internal mechanisms for allocating that quota to community members. I am not familiar with the details. They have their own voting rules and regulations, similar to a corporation.

Senator Butts: Does it cost to get an ITQ? Is there any system of government approval of transfers?

Mr. Annala: The only cost is the actual purchase cost from the existing holder. The only government approval involves limits on foreign ownership.

Senator Butts: Would the existing holder set the price himself?

Mr. Annala: Yes.

Senator Butts: I have heard some criticism of the degree of concentration of these ITQs. Do you disagree with that criticism?

Mr. Annala: As I indicated earlier, in the deep-water inshore fisheries, the fishing companies are vertically integrated. They own vector vessels right through to the processing plants, and in some cases, the marketing arm. I have not heard any criticisms about concentration in the deep-water fisheries. I have heard some

On nous a dit que le tri éliminatoire peut être pratiqué en particulier par les pêcheurs qui se sont endettés pour acheter des quotas dans l'espoir d'obtenir un rendement raisonnable. Nous aimerions savoir si le nouveau système comporte toujours la même faiblesse.

Le sénateur Butts: Les démarches entreprises en 1986 ont-elles comporté une modification de la Loi sur les pêches? Par quelle procédure avez-vous mis en place ce régime des QIT?

M. Annala: L'introduction des QIT a nécessité une modification de la Loi sur les pêches, qui n'a été adoptée qu'en 1983, et qu'il a donc fallu modifier très peu de temps après sa promulgation.

La loi de 1983 comportait des plans de gestion semblables à ceux qui ont été mis en place aux États-Unis par l'intermédiaire des conseils de gestion des pêches. Le système des QIT est bien différent. On passe d'un contrôle des intrants primaires — contrôle de l'effort de pêche, des zones pêchées, et cetera — à un contrôle portant strictement sur les extrants. Pour cela, il a fallu modifier fondamentalement la loi.

Le sénateur Butts: Est-ce que vous avez ce que nous appelons des pêcheurs à temps partiel?

M. Annala: Oui, car n'importe qui peut acheter un quota et aller à la pêche. Il y a une limite minimale combinée de cinq tonnes sur le poisson proprement dit et d'une tonne sur le homard et l'ormeau. On peut même acheter un quota et faire de la pêche à temps partiel si l'on veut.

Le sénateur Butts: Est-ce qu'une communauté ou un groupe de pêcheurs à temps partiel peuvent acheter un quota?

M. Annala: Oui. Il n'y a rien dans la loi néo-zélandaise qui empêche cela. Il y a un groupe d'îles à environ 400 milles à l'est de la Nouvelle-Zélande, les Îles Chatham, où la communauté locale est allée jusqu'à créer une entreprise commerciale constituée en société. Cette entreprise commerciale communautaire est propriétaire d'un quota et a des mécanismes pour partager ce quota entre les membres de la communauté. Je ne connais pas exactement les détails, mais ils ont des règles par exemple pour voter, tout comme une société.

Le sénateur Butts: Est-ce qu'il faut payer pour obtenir un QIT? Est-ce que le gouvernement doit approuver les transferts?

M. Annala: Le seul coût, c'est le prix d'achat qu'on verse au détenteur du quota. Quant à l'approbation du gouvernement, il y a seulement les limites de la propriété étrangère.

Le sénateur Butts: Est-ce que le détenteur d'un quota fixe librement le prix lorsqu'il vend?

M. Annala: Oui.

Le sénateur Butts: Certains critiquent les QIT parce qu'ils encouragent la concentration. Vous n'êtes pas d'accord avec cette critique?

M. Annala: Comme je l'ai dit plus tôt, les compagnies qui s'adonnent à la pêche côtière en eaux profondes sont verticalement intégrées. Elles sont propriétaires des embarcations et de toutes les installations jusqu'aux usines de transformation, et dans certains cas elles s'occupent également de la mise en

criticism about concentration in the inshore fisheries. My view is that it is not very widespread, although it may become more so.

There is more criticism in the inshore fisheries of absentee owners. As the initial ITQ holders have left the fishery for retirement or other reasons, they have sold quota to other quota owners. There is no restriction in New Zealand on who buys quota. Anyone can buy quota and even have someone fish it on his behalf. There has been some criticism from inshore fishers, lobster fishers in particular, about this absentee quota ownership. Again, rules and regulations could be brought in to address that if it was a major concern.

Senator Butts: Is it correct that all your fish are consumed at home?

Mr. Annala: No, actually 90 per cent of New Zealand's fish is exported; 90 per cent of the landings.

Senator Butts: It is just lobster you keep at home?

Mr. Annala: No, lobster is even higher. Because of the high cost of lobsters on the Asian market, probably 98 per cent of lobsters are exported.

Senator Robichaud: I wish to deal a little more with lobster. You are familiar with the seasons we have on the East Coast of Canada. Different regions have different seasons and can access the market at different times to get a better value. You said when ITQ was introduced, there was a change in the pattern of lobster fishing. How did you set seasons? Are there seasons? How was that distributed through the country?

Mr. Annala: No, there are no seasons. There are no closed seasons, except in one area, and that has been done for basically social reasons. The main management mechanism in the lobster fishery is the minimum legal size and prohibition on landing females carrying eggs. The lobster fishers were competing with our good neighbours, the Australians, for the Asian markets. The time of year when lobsters command the highest price is in the New Zealand winter, which is also the time of the most difficult fishing conditions. Traditionally, the fishery had been primarily a spring, summer, autumn fishery, but because prices were higher in winter, efforts shifted to the winter to try and actually reach the markets before the Australians. It was a purely economically driven change in fishing patterns. Now most lobsters in New Zealand are landed in the wintertime.

Senator Robichaud: The fishing communities decided that on their own because of economic benefits. That is what you are saying?

Mr. Annala: Yes.

marché. Je n'ai jamais entendu de critiques en ce qui concerne une concentration excessive dans le domaine de la pêche hauturière. Par contre, j'ai entendu des critiques à ce sujet dans le domaine de la pêche côtière. À mon avis, ce n'est pas très répandu, mais cela pourrait changer.

Ce qui est critiqué surtout, ce sont les propriétaires absenteïstes de pêche côtière. Lorsque les détenteurs d'un QIT prennent leur retraite ou cessent cette activité pour d'autres raisons, ils vendent leur quota à d'autres détenteurs de quotas. En Nouvelle-Zélande, il n'y a aucune restriction sur l'achat de quota. N'importe qui peut acheter un quota et demander à quelqu'un d'autre de pêcher à sa place. Les pêcheurs côtiers, en particulier, les pêcheurs de homard, ont critiqué l'absentéisme chez les propriétaires de quota. Mais là encore, on pourrait adopter des règles et des règlements pour régler ce problème, le cas échéant.

Le sénateur Butts: Est-il exact que vous consommez tout le poisson que vous pêchez?

M. Annala: Non, en fait, 90 p. 100 du poisson pêché en Nouvelle-Zélande est exporté. Quatre-vingt-dix pour cent des débarquements.

Le sénateur Butts: Vous ne gardez que le homard?

M. Annala: Non, la proportion d'exportation est encore plus élevée pour le homard. En effet, comme le homard se vend très cher sur le marché asiatique, près de 98 p. 100 des homards sont exportés.

Le sénateur Robichaud: J'aimerais revenir un instant au homard. Vous connaissez nos saisons de pêche sur la côte Est du Canada. Selon les régions, les saisons diffèrent, et il est possible de mettre en marché à différents moments de l'année pour obtenir de meilleurs prix. Vous avez dit que lorsque les QIT ont été introduits, cela avait changé les habitudes de pêche au homard. Comment avez-vous fixé les saisons? Avez-vous des saisons? Comment cela s'est-il réparti dans l'ensemble du pays?

M. Annala: Non, nous n'avons pas de saisons. Il n'y a pas de saisons où la pêche est fermée, sauf dans une région, et dans ce cas-là, c'est pour des raisons sociales. Le principal mécanisme de gestion en ce qui concerne la pêche au homard, c'est la taille légale minimale, et également l'interdiction de débarquer des femelles qui portent des oeufs. Et nos pêcheurs de homard avaient la concurrence de nos bons amis, les Australiens, sur les marchés asiatiques. C'est pendant l'hiver néo-zélandais qu'on obtient les meilleurs prix pour le homard, mais en même temps, c'est le moment où les conditions de pêche sont les plus difficiles. Traditionnellement, c'était une pêche de printemps, d'été et d'automne, mais à cause des prix plus élevés pendant l'hiver, on pêche de plus en plus en hiver et on essaye d'atteindre les marchés avant les Australiens. Autrement dit, les habitudes de pêche tiennent à des questions purement économiques. À l'heure actuelle, la majeure partie des homards pris en Nouvelle-Zélande sont débarqués pendant l'hiver.

Le sénateur Robichaud: Ce sont les pêcheurs qui ont décidé cela eux-mêmes, à cause des avantages économiques, c'est ce que vous nous dites?

M. Annala: Oui.

Senator Robichaud: When it comes to setting TACs, if I own a part of that TAC, I will be tempted to put pressure on the authorities to consider increasing the total allowable catch so I can benefit more. Are there pressures from the industry to increase the TACs, or prevent them from decreasing?

Mr. Annala: We operate a completely open and transparent stock assessment and TAC setting process, where all of the stakeholder groups are invited to participate. We get participation from the commercial industry, recreational groups, environmental groups and Maori organizations. This fully open consultation process produces advice to the Ministry of Fisheries and to the minister. Outside of that process, there is lobbying by various sector groups to promote their point of view, but by and large, in New Zealand the minister has taken advice from his officials in the ministry and on the side of conservation.

Senator Robichaud: Did people who wanted more quota say that probably the scientists and the officials were too cautious in assessing the resource?

Mr. Annala: That is correct. It happens in every democratic fisheries management system. The advantage of an ITQ system is that because we have been operating this very transparent system now for 12 years, a large proportion of the stakeholder groups, including the commercial industry, have confidence in the results of a stock assessment. They spend money to hire consultants from Canada and the U.S. to participate in our stock assessment meetings and to challenge the ministry stock assessments, which has resulted in a high degree of confidence. By and large, they take the responsibility to not argue for TAC increases or against quota reductions when the stock assessment indicates otherwise. This has been a positive change over the last 10 to 12 years.

Senator Robichaud: Have there been any significant reductions in TACs in some particular stocks where the industry would then come to the government and ask for compensation?

Mr. Annala: That certainly has happened in the past, in the early days of the ITQ system. When ITQs were introduced in New Zealand in 1986, they were based on a fixed tonnage, so the government had to buy back ITQ in order to reduce quota. It quickly became apparent in the late 1980s that we had overestimated the sustainable yield of orange roughy, the biggest deep-water fishery, and we had to reduce the TAC from 60,000 tonnes to 20,000 tonnes very rapidly. The government moved to a proportional TAC system that did not compensate the industry for reductions, but then negotiated a \$100 million compensation pool to take that into account. That smoothed the reductions in the TACs, or compensated quota holders during that period of substantial reduction. That was a political decision.

Le sénateur Robichaud: Supposons que je possède une part du total des prises admissibles (TPA), je vais être tenté d'exercer des pressions sur les autorités pour qu'elles augmentent le total des prises admissibles, ce qui fera augmenter mes bénéfices. Est-ce que le secteur exerce des pressions pour qu'on augmente le TPA, ou pour qu'on l'empêche de diminuer?

M. Annala: Nous avons un système d'évaluation des stocks entièrement transparent, et nous fixons également les TPA de façon transparente. Les groupes intéressés sont invités à participer à cet exercice. Les intérêts commerciaux, les groupes récréatifs, les groupes de défense de l'environnement et les organismes maoris participent activement à ce processus de consultation ouvert qui sert à conseiller le ministère des Pêches et le ministre. En dehors de ce processus, les divers secteurs font du lobbying et défendent leur point de vue, et dans l'ensemble, le ministre néo-zélandais se range à l'opinion des collaborateurs du ministère et ensemble, ils se rangent du côté de la conservation.

Le sénateur Robichaud: Les gens qui veulent un quota supplémentaire prétendent-ils que les chercheurs et les fonctionnaires évaluent les ressources de façon très conservatrice?

M. Annala: Oui. On voit cela dans tous les systèmes démocratiques de gestion des pêches. Un désavantage du système des QIT, c'est que ce système est extrêmement transparent et existe maintenant depuis 12 ans, si bien qu'une proportion importante des groupes d'intéressés, y compris les éléments commerciaux, ont fini par faire confiance aux résultats de l'évaluation des stocks. Ils dépensent de l'argent pour embaucher des experts du Canada et des États-Unis qui assistent à nos réunions d'évaluation des stocks et contestent les évaluations du ministère, et à cause de cela, le résultat final inspire beaucoup de confiance. Dans l'ensemble, ils assument la responsabilité et ne réclament pas d'augmentation des TPA et ne protestent pas contre des réductions des quotas lorsque ces mesures sont justifiées par l'évaluation des stocks. C'est un changement très positif qui s'est produit ces 10 ou 12 dernières années.

Le sénateur Robichaud: Est-il arrivé qu'on réduise le TPA pour certaines espèces et que l'industrie réclame un dédommagement au gouvernement?

M. Annala: Cela s'est certainement produit par le passé, au début du système des QIT. Lorsque les QIT ont été introduits en Nouvelle-Zélande en 1986, ils étaient calculés sur la base d'un tonnage fixe, si bien que pour réduire les quotas, le gouvernement devait racheter des QIT. À la fin des années 80, très vite il est devenu évident que nous avions surestimé le rendement durable de l'hoplostète orange, la plus importante pêche en eau profondes, et très rapidement nous avons dû ramener le TPA de 60 000 tonnes à 20 000 tonnes. Le gouvernement est ensuite passé à un système de TPA proportionnel qui ne dédommageait pas l'industrie en cas de réduction, mais ensuite, on en a tenu compte en négociant un dédommagement de 100 millions de dollars. Ce fut une décision politique qui facilita les choses lors des réductions des TPA et qui permit de dédommager les détenteurs de quotas au cours de cette période de réduction importante.

Senator Robichaud: It has not happened in the latter years of your regime?

Mr. Annala: No, it has not happened since 1990. It has not happened in the last eight years.

The Chairman: We will go on now to our eastern most province, the furthest away from New Zealand, but one of the friendliest. You are probably aware of some of the problems they have had in the fishery. I am speaking, of course, of Newfoundland. Senator Cook has a few questions for you.

Senator Cook: My questions are of a general nature. First, how important is the fishery to the economy of your island?

Mr. Annala: New Zealand depends primarily on the export of various goods and services. Obviously it is an export-oriented country. The fishing industry is the fifth-largest earner of export income, so it is a very important part of the economy. It follows the sheep and meat industry, dairy and forestry industries. As well, tourism is now one of the most important industries.

Senator Cook: Is your industry unionized?

Mr. Annala: There is what is called the Fishing Industry Guild. They provide crew members to the large, company-owned vessels. The small, individual owner-operated vessels are not unionized. The company-owned vessels are unionized.

The Chairman: I have a question regarding amendments to your Fisheries Act in 1986. New Zealand is a Commonwealth country, very much like Canada. Your constitution is based on British parliamentary common law, which is similar to Canada. We had to accept provisions that dated back to the Magna Carta of 1215 wherein the minister had to recognize the fishery resource as common property. I assume this is what happened in New Zealand, and I would like it confirmed. The minister had to go to your Parliament to seek the right to hand out ITQs. Is that what the legislation of 1986 was all about?

Mr. Annala: New Zealand has no constitution, but obviously the legislation is based on British common law. I cannot remember the details of when the legislation was introduced in 1985. I do not believe the minister did.

One of the overriding guidelines for legislation in New Zealand is the Treaty of Waitangi between the British Crown and the Maori, which was signed back in 1840. Reference has to be made to that. It resulted in prolonged negotiations for settlement of Maori fishing rights that concluded in 1992.

The Chairman: We can probably get this information from another source. It is a legal question as to why the legislation was introduced.

Le sénateur Robichaud: Et ces dernières années, cela ne s'est plus produit?

M. Annala: Non, cela ne s'est pas produit depuis 1990, pas depuis huit ans.

Le président: Nous allons maintenant passer à notre province qui se trouve le plus à l'est, la plus éloignée de la Nouvelle-Zélande, mais une des plus sympathiques. Vous devez avoir entendu parler des problèmes de cette province dans le secteur des pêches. Évidemment, c'est de Terre-Neuve que je parle et le sénateur Cook a quelques questions à vous poser.

Le sénateur Cook: Ce sont des questions d'ordre général. Pour commencer, quelle est l'importance du secteur des pêches pour l'économie de votre île?

M. Annala: L'économie de la Nouvelle-Zélande repose principalement sur l'exportation de divers biens et services. Évidemment, c'est un pays exportateur. L'industrie des pêches est notre cinquième source de revenus tirés des exportations, c'est donc une partie très importante de notre économie. Cela vient tout de juste après le mouton, la production de viande, la production laitière et la production forestière. Il y a également le tourisme qui est devenu une de nos plus importantes industries.

Le sénateur Cook: Est-ce que vos pêcheurs sont syndiqués?

M. Annala: Nous avons ce que nous appelons la Fishing Industry Guild (Gilde de l'industrie de la pêche). Cet organisme fournit des équipages aux gros bateaux des compagnies. Les petits propriétaires-exploitants et leur équipage ne sont pas syndiqués. Seuls ceux qui travaillent sur des bateaux qui appartiennent à une compagnie sont syndiqués.

Le président: J'ai une question au sujet des amendements apportés à votre Loi sur les pêches en 1986. Tout comme le Canada, la Nouvelle-Zélande fait partie du Commonwealth. Votre constitution est fondée sur la common law parlementaire britannique, c'est donc très comparable à la situation au Canada. Nous avons dû accepter des dispositions qui remontaient à la Magna Carta de 1215 et cela a forcé le ministre à reconnaître que les ressources halieutiques étaient une propriété commune. J'imagine que c'est le cas également en Nouvelle-Zélande, et j'aimerais que vous me le confirmiez. Votre ministre a dû se présenter devant votre Parlement pour demander le droit de distribuer des QIT. C'est bien l'objet de la loi adoptée en 1986, n'est-ce pas?

M. Annala: La Nouvelle-Zélande n'a pas de constitution, mais la loi s'inspire évidemment de la common law britannique. Je ne me souviens pas exactement quand, en 1985, la loi a été présentée. Je ne pense pas que le ministre ait eu à le faire.

En Nouvelle-Zélande, les lois doivent se conformer au Traité de Waitangi, conclu entre la Couronne britannique et les Maoris en 1840. Il a donc fallu se reporter à ce traité. Les négociations portant sur le règlement des droits de pêche des Maoris ont été longues et ont finalement abouti en 1992.

Le président: Nous pouvons sans doute obtenir ce renseignement d'une autre source. C'est une question d'ordre juridique qui porte sur la raison d'être de la loi.

Do you have factory freezer trawlers in New Zealand that process fish at sea?

Mr. Annala: Yes, we do.

Senator Stewart: Do you not use the concept of bona fide fishers? We do in Canada. That works to prevent lawyers and doctors from owning fish traps, nets and quotas.

Mr. Annala: The initial allocation of quota in 1986 was based on catch history and dependence on and commitment to the industry. It recognized bona fide fishermen.

Since then, quota can be sold to anyone. It can be sold to doctors, lawyers or accountants as long as there is no conflict of interest.

Senator Stewart: You referred to vertical integration. How many of your companies would engage seriously in a vertically integrated version of the fisheries?

Mr. Annala: I consider that about 10 or 12 major companies are vertically integrated. They harvest probably 80 per cent of the deep-sea quota.

Senator Stewart: You referred to a high degree of export. I was particularly interested in the high degree of export of lobsters to Southeast Asia and other parts of that continent. Have you seen an impact of the financial crisis in that part of the world on your trade? Has the demand for lobsters declined at all?

Mr. Annala: My understanding is that the demand has declined and so has the price. Lobster exporters are having to find other markets. They have had to find them very quickly within the last three to six months.

Senator Stewart: What species? Lobsters and what else?

Mr. Annala: The higher-value species such as abalone.

Senator Robertson: You seem to look upon the system very favourably, sir. What would be the basic criticism of ITQs in New Zealand?

Mr. Annala: The basic criticism of those who are not in the system concerns the alienation of what they regard as a public resource in the hands of private ownership. It is a philosophical, political opinion.

Senator Robertson: Do you have some idea of what your fishery would look like today had you not gone to some variation of the quota system?

Mr. Annala: That is a very difficult question to answer. When New Zealand introduced ITQs in 1986, there were very few controls on fisheries. There were very few TACs and very limited controls on effort. It was mostly an open-access approach. We had to do something. It was either introduce very stringent effort controls or ITQs.

If ITQs had not been introduced, we would be facing many of the same issues most western countries face in fisheries management in terms of overcapitalization and overcapacity of the fishing fleet. Unless we actually had controls on fishing effort

Fait-on le traitement du poisson en mer sur des chalutiers-usines réfrigérés en Nouvelle-Zélande?

M. Annala: Oui.

Le sénateur Stewart: N'existe-t-il pas en Nouvelle-Zélande le concept du «pêcheur authentique»? Ce concept existe au Canada. Il s'agit d'empêcher les avocats et les médecins de posséder des pièges, des filets et des quotas de pêche.

M. Annala: La répartition initiale des quotas en 1986 se fondait sur les prises antérieures et sur la participation à l'industrie. Elle se fondait sur le concept du pêcheur authentique.

Les quotas peuvent maintenant être vendus à n'importe qui. Un médecin, un avocat ou un comptable peut en acheter un pourvu qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêts.

Le sénateur Stewart: Vous avez fait allusion à l'intégration verticale. Combien de sociétés l'intégration verticale vise-t-elle vraiment?

M. Annala: Entre 10 et 12 grandes sociétés. Ces sociétés récoltent sans doute 80 p. 100 des quotas de pêche en haute mer.

Le sénateur Stewart: Vous avez dit que vos exportations étaient élevées. J'ai été tout particulièrement surpris par l'importance des exportations de homard vers l'Asie du Sud-Est et d'autres parties de ce continent. La crise financière dans cette partie du monde a-t-elle eu une incidence sur votre commerce? La demande de homard a-t-elle diminué?

M. Annala: Je crois que la demande a décliné et que le prix des homards a aussi diminué. Les exportateurs de homard doivent trouver d'autres marchés pour leurs produits. Ils ont dû le faire très rapidement au cours des trois à six derniers mois.

Le sénateur Stewart: Outre le homard, de quelles espèces s'agit-il?

M. Annala: Des espèces de grande valeur comme l'ormeau.

Le sénateur Robertson: Vous semblez être assez content du système, monsieur. Que reproche-t-on surtout en Nouvelle-Zélande aux QIT?

M. Annala: Ceux qui ne font pas partie du système soutiennent que cela revient à céder une ressource publique à des intérêts privés. Il s'agit d'une opinion politique ou d'une question de principe.

Le sénateur Robertson: Que serait-il advenu de votre secteur des pêches, à votre avis, si vous n'aviez pas adopté un système de quotas?

M. Annala: Il est très difficile de répondre à cette question. Lorsque la Nouvelle-Zélande a adopté les QIT en 1986, il existait très peu de contrôle dans le domaine des pêches. Les TPA et les mesures de contrôle étaient presque inexistantes. Le secteur était presque ouvert à tous. Nous devions intervenir. Il fallait soit mettre en oeuvre des mesures de contrôle rigoureuses, soit adopter des QIT.

Si nous n'avions pas adopté les QIT, nous ferions face à bon nombre des mêmes problèmes auxquels sont confrontés à l'heure actuelle la plupart des pays occidentaux, c'est-à-dire la surcapitalisation de la flotte de pêche et sa capacité excédentaire.

and our total catch through competitive quotas or trip limits, the resource would be in much worse condition than it is now.

Senator Perrault: Mr. Annala's biography indicates a long experience in the industry, and he probably supports the concept of research. We have been told here that contrary to expectations, holders of ITQs are not producing the funds necessary for first-rate research in New Zealand. Is there any truth in that? One witness told us the system did not provide the incentives for research that fisheries managers in New Zealand had expected.

Mr. Annala: I think that was certainly true in the beginning. When we first moved to cost recovery in New Zealand, 78 per cent of the costs of all research and management reinforcement were recovered from the industry. This was introduced in 1994.

Because we are very transparent in the research that we are funding, the industry argued very strongly for much less research or no research. We have just finished our latest research consultation round last week, where we had support from the industry for about 75 per cent of the research proposals we put forward.

There has been an improvement, a progressive change to increased support for research. It is not by any means perfect at this stage.

Senator Perrault: A statement was made to us that in 1993, the three largest companies owned more than 50 per cent of the quota. Is that trend continuing, or is concentration developing even more rapidly than before?

Mr. Annala: As I indicated, the figures for 1986 and 1998 were the same. About 60 per cent were in the hands of the top 10 companies. I am not sure where that figure of the top three came from. I cannot vouch for its accuracy, but these are figures published by the Seafood Industry Council.

The Chairman: Honourable senators, if you agree, we will take into consideration the brief presented by Professor Annala prior to his appearance. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Dr. Annala, thank you. Your contribution will form part of our detailed assessment here in Canada of the whole question of ITQs and privatization. We wish you well in the future.

Mr. Annala: It has been a privilege to be here.

The Chairman: Our next witness is Ms Catherine Wallace. She is a senior lecturer in public policy and economics at the School of Business Administration and Public Management at the Victoria University of Wellington, New Zealand. Since 1987, Ms Wallace has taught economics and public policy, focusing primarily on environmental law. She is a well-known economist, active in various environmental issues in New Zealand and

Sans l'adoption de mesures de contrôle et la limitation des prises totales par l'établissement de quotas et de limites au nombre de voyages de pêche, l'état de nos ressources halieutiques serait beaucoup moins bon qu'il ne l'est à l'heure actuelle.

Le sénateur Perrault: La notice biographique de M. Annala montre qu'il compte beaucoup d'expérience dans le secteur. Il est sans doute favorable aux recherches dans le domaine des pêches. Nous venons d'apprendre que contrairement aux attentes, les titulaires de QIT ne génèrent pas les fonds nécessaires pour que de la recherche de qualité soit menée en Nouvelle-Zélande. Est-ce vraiment le cas? Un témoin nous a dit que le système n'avait pas produit les incitatifs à la recherche que les gestionnaires avaient escomptés.

M. Annala: Je pense que c'était certainement le cas au début. Lorsque nous sommes passés au recouvrement des coûts en Nouvelle-Zélande, nous avons récupéré 78 p. 100 des coûts de la recherche et des activités de gestion auprès de l'industrie. La formule a été adoptée en 1994.

Parce que nous sommes très transparents au sujet des activités de recherche que nous finançons, l'industrie a réclamé avec force que nous diminuions ces activités ou que nous les supprimions. La dernière ronde de consultations sur les recherches a pris fin la semaine dernière. L'industrie a appuyé environ 75 p. 100 des activités de recherche que nous avons proposées.

L'industrie a progressivement appuyé davantage d'activités de recherche. Il reste encore du travail à faire.

Le sénateur Perrault: On nous a dit qu'en 1993, les trois plus importantes sociétés de pêche possédaient 50 p. 100 des quotas. Cette tendance s'est-elle maintenue ou s'est-elle accentuée?

M. Annala: Comme je l'ai dit, les statistiques pour 1986 et 1998 sont les mêmes. Les 10 plus grandes sociétés de pêche possèdent environ 60 p. 100 des quotas. Je ne sais pas où on a tiré ce chiffre pour les trois plus grandes sociétés. Je ne peux pas confirmer son exactitude. Le chiffre que je viens de vous donner provient du Seafood Industry Council.

Le président: Honorables sénateurs, si vous le permettez, nous prendrons en compte le mémoire que M. Annala nous a fait parvenir avant sa comparution. Est-ce que vous êtes d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Je vous remercie, monsieur Annala. Nous tiendrons compte de votre témoignage dans notre étude des QIT et de la privatisation. Nous vous souhaitons bon succès dans vos activités futures.

M. Annala: Je considère comme un privilège le fait d'avoir pu témoigner devant le comité.

Le président: Nous accueillons maintenant Mme Catherine Wallace. Mme Wallace est chargée de cours principale en politique publique et économie à la School of Business Administration and Public Management de l'Université Victoria de Wellington en Nouvelle-Zélande. Depuis 1987, Mme Wallace enseigne l'économie et la politique publique et s'intéresse tout particulièrement au droit environnemental. Elle est une

internationalement. Ms Wallace dirige l'Environment and Conservation Organization of New Zealand Inc. — plus connue sous le nom d'ECO — une coalition d'organisations communales, communales et de santé non-gouvernementales. En 1981, elle a reçu le prix Goldman pour ses efforts et ses réalisations.

We have received your brief. Please proceed.

Ms Catherine Wallace, School of Business Administration and Public Management, Victoria University of Wellington, New Zealand: Thank you for your obviously very thorough study. There is some contrast between what you are doing and what our jurisdiction does. I am most impressed.

I am not sure if your introduction said I was involved in environmental law. I am not a lawyer; I am an economist. I would like to make that clear.

In the New Zealand university system, I am not known as a professor but as a senior lecturer. I take it that that is the North American usage.

I was involved in the New Zealand fisheries management situation at the time that the New Zealand quota management system was being debated and when New Zealand extended its exclusive economic zone. We had a big debate about fisheries management. My impression then was that quota management would not work well. I looked at the economics of it.

I spent some time within the fisheries area but then moved off to other areas and returned. I was struck by the fact that the observed behaviour of the fishing companies, as they sat in policy meetings and so on, did not seem to coincide with the theoretical prediction that once fishers owned quota, they would be very capable stewards of the resource.

I became interested in that. I decided it was a good idea to have a look at the operation of the New Zealand quota management system, partly because there were a lot of claims that it was working well.

I worried that perhaps that was really based on the blackboard economics and that we should look at what was really happening.

For that reason, I wrote a number of papers, including the paper I sent to you which, I regret, was not written specifically for you but was written for an International Covenant on Civil and Political Rights and Trade Conference in Norway in July of this year. It canvasses issues assuming that people know about the essence of quota systems. Clearly you have done a lot of examination of that and you do know the area. It was, however, limited in space, so that some of the empirical information I had could not be put into the paper.

My impression of the New Zealand system is that it is less successful than we thought it would be back in the early to mid-1980s. One must look at it from a number of angles. If you measure the success on a range of criteria, one is clearly the issue of profitability and economic efficiencies. In any open fishery, it is

économiste bien connue qui a participé activement à l'étude de diverses questions environnementales en Nouvelle-Zélande ainsi qu'à l'échelle internationale. Mme Wallace dirige la Environment and Conservation Organization of New Zealand Inc., plus communément appelée l'ECO — une coalition d'organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine de l'environnement, de l'action communautaire et de la santé. En 1981, elle a reçu le prix Goldman en reconnaissance de ses efforts et de ses réalisations.

Nous avons reçu votre mémoire. Vous pouvez commencer.

Mme Catherine Wallace, School of Business Administration and Public Management, Université Victoria de Wellington, Nouvelle-Zélande: Je vous remercie d'avoir entrepris une étude aussi approfondie. Ce que vous faites contraste avec ce qui a été fait dans mon pays. Vous m'impressionnez beaucoup.

Je pense vous avoir entendu dire que j'oeuvrais dans le domaine du droit environnemental. Je tiens cependant à préciser que je ne suis pas avocate, mais économiste.

En Nouvelle-Zélande, on ne m'appelle pas professeure, mais chargée de cours principale. Je crois que c'est la façon dont on désigne mon poste en Amérique du Nord.

Je travaillais dans le domaine de la gestion des pêches en Nouvelle-Zélande au moment du débat sur le système de gestion des quotas et lorsque la Nouvelle-Zélande a prolongé sa zone économique exclusive. La gestion des pêches a fait l'objet d'un grand débat. À cette époque, j'étais d'avis que la gestion des quotas ne fonctionnerait pas. J'ai étudié l'aspect économique du système.

J'ai passé un certain temps à étudier la question des pêches, mais je me suis ensuite intéressée à d'autres sujets. J'ai pu constater lors de réunions où il était question de politiques que les sociétés de pêche affichaient un comportement qui ne cadrait pas avec la prédiction théorique que les pêcheurs pourraient très bien gérer la ressource une fois qu'ils obtiendraient des quotas.

Cette question m'a intriguée. J'ai pensé que ce serait une bonne idée d'étudier le fonctionnement du système de gestion des quotas en Nouvelle-Zélande, surtout parce qu'on en disait tant de bien.

J'ai pensé qu'il convenait de voir si la théorie économique correspondait à la réalité.

J'ai rédigé un certain nombre d'études et notamment l'étude que je vous ai fait parvenir. Je m'en excuse auprès de vous, mais cette étude n'a pas été spécifiquement rédigée pour vous, mais dans le cadre d'une conférence sur le commerce et sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui a eu lieu en juillet en Norvège. Elle porte sur des questions se rapportant au système des quotas. Vous connaissez de toute évidence le sujet. Je n'ai cependant pas pu inclure tous les renseignements dont je disposais dans cette étude.

Mon impression, c'est que le système de la Nouvelle-Zélande a eu moins de succès que nous l'avions anticipé du début jusqu'au milieu des années 80. Il faut l'examiner sous de multiples angles. Si l'on veut mesurer le succès en fonction d'une gamme de critères, il y a certes ceux de la rentabilité et des gains d'efficacité.

essential to move from open access to controlled access, and to limit the total take. I fully support the idea of setting that quota.

I am not so sure about doing that without a lot of other controls as well. In New Zealand, the system has worked well for the big fishing companies. Some of the smaller fishing companies have been squeezed out of the industry. That may be economically efficient; however, one must say that the other interests in fishing have been substantially marginalized for a number of reasons. First, if you give well-defined property rights to one group, other groups may suffer by comparison in that situation.

The rights of the wider community to an environment that is intact, of recreational fishers, of, in our case, customary Maori fishers and, for that matter, of the scientific community to see some areas protected from fishing, have suffered substantially. I am troubled about this. However, this is, in part, because of the quota management system, not just because fishers and the fishing industry are large and powerful members of the community. Their relative power and dominance in decision making has been quite strongly accentuated by the fact that they own quota.

It is also true that the incentive for quota holders to look after the stock has not been nearly as strong as we had predicted in the early to mid-1980s. We thought that if they owned the quota, if they had that property right to harvest the resource — it is not the direct right to the fish, but the right to access — that they would look after those stocks.

First, we do not see much of that behaviour. We see strong pressure to keep catch limits high, and that pressure has actually become more intense as the property right has become more defined.

It is striking that the industry has been very keen to have quota that is bankable. That is, something that they can have on their balance sheet and obtain loans against and so on. One effect of that is that they are doubly resistant to reductions in catch limits because that is an asset against which they have a loan.

That seems to be something that is a real bind for fisheries managers. If you want to look after the stocks, you really must have a system that is adjustable and that can respond when it seems that stocks are being overfished.

Fishers have continued to have a strong ratcheting effect on the catch limits. There has been strong pressure to keep the catch limits high, even when the stock data militates against it.

One issue in the design of these systems, when we look at them from the point of view of blackboard economics, is we think the catch limit is set by some scientific process. In New Zealand, it is highly politicized. It is not set by independent experts. It is the

économiques. Dans toute pêche ouverte, il est essentiel de passer du libre accès à un accès restreint, et de limiter les prises totales. Je suis tout à fait en faveur d'établir ces quotas.

Cela dit, je ne suis pas certaine que nous puissions le faire sans imposer en même temps une multiplicité d'autres contrôles. En Nouvelle-Zélande, le système a été avantageux pour les grandes entreprises de pêche. Certaines entreprises plus modestes ont été écartées du secteur. Cela peut être efficient sur le plan économique, mais il faut reconnaître que les autres intervenants du secteur ont été grandement marginalisés pour toutes sortes de raisons. Premièrement, dès que l'on accorde des droits de propriété indéfinis à un groupe, d'autres groupes risquent d'être pénalisés en comparaison.

On a gravement porté atteinte au droit qu'a la collectivité dans son ensemble de jouir d'un environnement intact, et notamment, à celui des pêcheurs sportifs, des pêcheurs traditionnels maoris et même des scientifiques qui auraient voulu que certaines zones soient protégées. Cela m'inquiète. Cependant, cette situation est due en partie au système de gestion des quotas. Elle n'est pas due uniquement au fait que les pêcheurs et les intervenants du secteur de la pêche sont des membres influents de la collectivité. Leur pouvoir et leur domination relative du processus de décision se sont trouvés sensiblement renforcés par le fait qu'ils possèdent leurs propres quotas.

Il faut dire aussi que les titulaires de permis n'ont pas été aussi motivés que nous l'avions prévu du début au milieu des années 80 pour ce qui est de veiller à la sécurité des stocks. Nous avons cru qu'en devenant propriétaires des stocks, en acquérant le droit d'exploiter la ressource — il ne s'agit pas d'un droit de pêche directe, mais d'un droit d'accès — ils veilleraient à l'intégrité des stocks.

D'entrée de jeu, disons que ce n'est pas la mentalité qui semble avoir cours. De fortes pressions s'exercent pour maintenir des limites de prises élevées. En fait, ces pressions sont devenues plus intenses à mesure que se précisait la définition du droit de propriété.

Chose frappante, le secteur était très enthousiaste à l'idée d'avoir des quotas qui soient négociables en banque. Les titulaires de quotas peuvent les inscrire sur leur bilan et obtenir des prêts en contrepartie. L'une des conséquences de cela, c'est qu'ils sont encore plus réticents à accepter des réductions des limites de prises, car il s'agit d'un actif en contrepartie duquel ils ont obtenu un prêt.

Cela semble poser un dilemme sérieux pour les gestionnaires des pêches. Pour assurer l'intégrité des stocks, il faut avoir un système souple qui puisse réagir en cas d'apparente surpêche.

Les pêcheurs ont continué de vouloir hausser les limites des prises. Ils ont exercé de fortes pressions pour les maintenir à un niveau élevé, même lorsque les données relatives aux stocks militent contre cette situation.

Un des problèmes liés à la conception de ces systèmes, si nous considérons les choses du point de vue de l'approche économique du tableau noir, c'est que nous pensons que la limite de pêche est établie à la suite d'un processus scientifique quelconque. En

subject of pressure from all the stakeholders. The industry very much wants to obtain profits now, with high discount rates, rather than waiting to collect the benefits of that stock growth later. They have consistently pushed for time horizons of receiving paybacks within three or four years, certainly not the 10 years that we might have expected. That will be driven by their interest in getting money to pay off vessels, et cetera, but certainly the quota management system has not cured that problem as we thought it would.

One must look at a whole assembly of other controls as well as catch limits. There must also be strong-minded people in the institutions that set those catch limits. There must be controls in place to protect the marine invertebrates, the areas damaged by trawling, dredging or whatever it might be, and the various seabirds and others.

When the quota management system was introduced, the idea of other controls was largely discredited as being economically inefficient.

Little or no attention was paid to how to protect the environment. It is essential that a quota system have careful area limitations, a strong environmental impact assessment, and consideration of the impacts of different methods on different kinds of sea floors and marine mammals, seabirds, or whatever they might be. We have done too little of that.

In saying that, our whole system has evolved a great deal. We have moved from setting quotas as an absolute tonnage to setting quotas as a percentage of the total share. This takes the risk off the government and puts it on the fishers. That was useful, but it had another effect, which was that the industry became even more resistant to having those limits scaled back, since any reduction in catch limit had an immediate impact on their proportionate share.

The pressure on decision makers is difficult to anticipate. We did not sufficiently anticipate the impact of that dynamic on decision making and where the relative power lay.

My view is that you would be well advised to ensure that well-defined, clear rights are given to other parties, and that there is a foolproof system for protecting the environment. Other parties must be enabled to take part in decision making.

One of the difficulties we have had is that we have not made any resources available to recreational fishers, environmental organizations or other stakeholders. Environmental organizations here are particularly poorly funded because we do not have tax breaks, foundations and so on. People like me, who have other jobs, must participate while trying to do other work. Inevitably, that means that the effort and preparation that we can make is never as well resourced as the industry's. Typically, there will be

Nouvelle-Zélande, le processus est extrêmement politisé. La limite n'est pas établie par des experts indépendants. Elle est assujettie aux pressions de tous les intervenants. Ces derniers souhaitent récolter des profits maintenant et profiter d'escomptes intéressants plutôt que d'attendre pour recueillir les fruits liés à une croissance ultérieure des stocks. Ils ont constamment insisté pour imposer des délais de paiement de trois ou quatre ans, ce qui est loin des 10 ans que nous avions espérés. Cette attitude est dictée par la nécessité pour eux de payer leurs bateaux, et cetera, mais chose certaine, le système de gestion des quotas n'a pas eu pour effet de régler le problème comme nous l'avions souhaité.

Il faut envisager toute une gamme de contrôles additionnels, qui s'ajouteront aux limites des prises. Il faut aussi nommer à la barre des institutions chargées de fixer ces limites des gens de conviction. On doit aussi prévoir des contrôles pour protéger les invertébrés et les oiseaux marins, ainsi que les zones endommagées par le chalutage, le dragage ou quoi que ce soit d'autre.

Lorsque le système de gestion des quotas a été implanté, on a jugé inefficace l'idée d'imposer des contrôles additionnels.

On a prêté peu ou pas d'attention aux mesures de protection de l'environnement. Il est essentiel qu'un système de quotas prévoie des zones protégées dont les limites sont bien établies, un processus rigoureux d'évaluation des répercussions environnementales et la prise en compte de l'incidence de méthodes différentes sur divers sols marins, ainsi que sur la faune des mammifères et des oiseaux marins, quels qu'ils soient. Nous avons fait trop peu d'efforts en ce sens.

Cela dit, notre système a beaucoup évolué. Au lieu d'établir des quotas qui représentent un tonnage absolu, nous fixons maintenant les quotas en tant que pourcentage des prises totales, ce qui fait assumer le risque non plus au gouvernement, mais aux pêcheurs. Quoique utile, cette mesure a eu un autre effet, soit que les intervenants du secteur sont devenus beaucoup plus réticents à accepter un retour en arrière des limites, étant donné que toute réduction de la limite des prises touche immédiatement leur part proportionnelle.

Il n'est pas facile d'anticiper la pression qui s'exercera sur les décideurs. Nous n'avons pas su anticiper l'incidence de cette dynamique sur la prise de décisions et nous n'avons pas su non plus mesurer l'influence de ceux détenant un pouvoir relatif.

Je vous conseillerais de vous assurer que des droits clairs et bien définis soient accordés à d'autres parties et qu'il y ait également un système sans faille pour assurer la protection de l'environnement. Les autres parties doivent pouvoir prendre part au processus de décision.

L'un des problèmes tient au fait que nous n'avons pas mis des ressources à la disposition des pêcheurs sportifs, des organismes de protection de l'environnement et d'autres intervenants. Les organismes de protection de l'environnement sont particulièrement mal financés chez nous. Ils ne peuvent compter sur des allègements fiscaux, des fondations, et cetera. Des gens comme moi, qui ont d'autres emplois, doivent faire de leur mieux tout en assumant d'autres responsabilités. Inévitablement, cela

one or two environmental people and 20 or so industry people and maybe one or two recreational people at any decision-making meeting. The sheer weight of numbers skews decisions toward the commercial industry and against the other interests.

The problem is that while we did eventually pass some reasonable legislation with the 1996 Fisheries Act, the Ministry of Fisheries simply has not implemented that legislation or allocated votes in the budget. The reason is not some inherent incompetence of government, but rather because of a very unsympathetic minister who holds the ideological view that you should get government out of people's lives and give everything to the industry.

This situation is also a result of the ministry being greatly pressured by the industry. Industry's demands have been met first because they are the most likely to be backed up with legal action. They know that other people do not have the money to take that legal action. The result is that quite good environmental controls have not been implemented.

For this current year, the ministry has budgeted only NZ\$73,000 for the entire operational policy advice regarding the impact of fishing on the aquatic environment.

That is an area 15 times the size of the New Zealand land area, and that is just derisory. They are beginning to realize they should have done better, but constantly the industry is saying, "But we want these institutional reforms. We want co-management. We want these other things." The ministry has been dealing with that first.

It is an issue on which I cannot be definitive, but it is true that because they have quota, their arguments are listened to much more than those of other people. There is a sense in which that legitimacy, the political and legal power that that quota gives them, means that they become very dominant players.

Within the industry, the large companies have very much dominated the smaller ones. It has been an issue here.

We have substantial, mixed problems because there is a system of cost recovery in place whereby the fishing industry is asked to pay the costs of fisheries management. That is reasonable in the sense that the whole point of exclusivity in fisheries management is to increase the profitability in the industry with huge overcapacity, improve the economic rents, and at the same time, improve the biological system.

One of the effects is that the industry has been extremely reluctant to see money spent on fisheries research, environmental protection, or any of the work to do with protecting the public interest. They are paying 70 per cent of the costs for the ministry does or commissions. We have had quite savage cuts in fisheries

signifie que nos efforts et notre préparation ne sont jamais à la hauteur de ceux d'un secteur dont les goussets sont bien remplis. D'habitude on comptera un ou deux environnementalistes, un ou deux représentants de la pêche sportive et une vingtaine de porte-parole de l'industrie de la pêche aux réunions où se prennent les décisions. À lui seul, le poids du nombre fausse les décisions en faveur du secteur commercial, aux dépens des autres intérêts.

Au bout du compte, nous avons fini par adopter certaines mesures législatives raisonnables, notamment la Loi sur les pêches de 1996, mais le ministre des Pêches ne l'a tout simplement pas mise en oeuvre et n'a pas autorisé de crédits dans le budget. Cela n'est pas attribuable à l'incompétence inhérente du gouvernement, mais plutôt à la position d'un ministre très antipathique qui estime qu'en principe, l'État n'a pas sa place dans la vie des citoyens et qu'il convient de tout remettre entre les mains du marché.

Cette situation résulte également des pressions très fortes que le secteur exerce sur le ministère. Les exigences de l'industrie sont satisfaites surtout parce qu'on sait qu'elles sont susceptibles d'être appuyées par des poursuites en justice. Les représentants du secteur commercial savent que leurs opposants n'ont pas les moyens d'entamer des recours juridiques. Résultat, des mesures de contrôle environnementales valables n'ont pas encore été mises en oeuvre.

Pour l'année en cours, le ministre a prévu 73 000 \$NZ pour l'ensemble de la politique opérationnelle concernant l'incidence de la pêche sur l'habitat aquatique.

Étant donné qu'il s'agit d'une zone 15 fois plus grande que la superficie terrestre de la Nouvelle-Zélande, c'est une somme tout simplement dérisoire. Les autorités commencent à se rendre compte qu'elles auraient dû faire un meilleur travail, mais l'industrie réclame sans relâche. «Nous voulons ces réformes institutionnelles. Nous voulons la cogestion. Nous voulons telle ou telle autre chose.» C'est ce qui a retenu au premier chef l'attention du ministère.

Je ne peux pas faire d'affirmation catégorique, mais il est vrai qu'étant donné qu'ils ont des quotas, on prête une oreille beaucoup plus favorable à leurs arguments qu'à ceux d'autres intervenants. En un sens, la légitimité, ce pouvoir juridique et politique que leur confère la propriété des quotas fait d'eux des joueurs dominants.

Dans le secteur, les grandes entreprises ont de loin dominé les petites. C'est une question dont nous avons parlé ici.

Nous faisons face à d'importants problèmes de divers ordres car nous avons un système de recouvrement des coûts en vertu duquel l'industrie de la pêche est tenue de payer le coût de la gestion de la pêche. C'est logique, en ce sens que toute cette idée d'accorder à un joueur la gestion des pêches vise à accroître la rentabilité du secteur moyennant une surpêche énorme, à accroître les loyers économiques et, en même temps, à améliorer le système biologique.

Conséquemment, l'industrie a été extrêmement réticente à ce qu'on injecte des fonds dans la recherche sur les pêches, la protection de l'environnement ou toute autre mesure de protection de l'intérêt public. En effet, elle paie 70 p. 100 des coûts de ce que fait ou commande le ministère. Les fonds consacrés à la

research funding, which was always quite small. I gave you the figures in my paper. At the same time, we have large gaps in our information. We know very little about some of these stocks.

I am not sure whether you have the English or the French version, and whether your pagination is the same as mine, but in the second column of page 7, you will see the heading "Annual Stock Assessment Documentation."

The Chairman: Yes.

Ms Wallace: The point I am trying to make here is that despite many claims that New Zealand's quota management system is highly successful, when we actually look at the information about the fish stocks, we find that actually we have no idea what those stocks are, what their yield is, how that compares with maximum sustainable yield, what the original biomass was, and so on.

The striking thing about the New Zealand story is how many claims are being made and how little information we actually have. We do know that something like 50 per cent to 60 per cent of the total allowable commercial catches are risky, either because we do not know what the yield is, or because the catch limits are set at least twice the size of the sustainable yield. That is a big overrun. We actually only have fish stock information for a few of our stocks. We know some of them are in real trouble. Some of them are not.

To give you one of the most dramatic examples, one of the orange roughy stocks that was first opened in 1994, and entirely within the quota management system, this year's stock assessment suggests that that stock has gone down to 4 per cent of the original biomass. Yet that is supposedly managed within an orange roughy quota-holder association that deals with those problems. We do not know whether there was a biotoxin that killed everything, whether it has been overfished, or whether the estimate was wrong, but it does not look good. We still have a number of stocks that are well below the MSY, which is the target in the legislation. The pressures for overfishing continue, despite this evidence.

We are not convinced that setting up quota-holder associations will necessarily protect the stocks, although one would have expected, from the theory, that it should. The club theory and similar theories suggest that it would hold, but it is not obvious from the evidence that it does.

In part, the lack of information is endemic to the system. It has to do with cost recovery and the dominance of the fishers. Somehow, giving the quota has not been enough, at the very least, and it may have made some things worse.

I do not think for a moment that anyone should retain an open access arrangement; I also do not think you should have excessive input controls that just dissipate the economic rents through inefficiency. In all honesty, I could not say that the quota

recherche, qui n'étaient déjà pas très considérables, ont subi des compressions radicales dans le secteur des pêches. Dans mon document, je donne des chiffres. Parallèlement, il y a des lacunes énormes dans notre information. Nous savons très peu de choses au sujet de certains de ces stocks.

Je ne sais pas si vous avez la version anglaise ou française, ou si votre pagination est la même que la mienne, mais dans la deuxième colonne de la page 7, vous trouverez la rubrique «Documentation sur l'évaluation annuelle des stocks».

Le président: Oui.

Mme Wallace: Ce que j'essaie de faire comprendre, c'est qu'en dépit du fait que plusieurs estiment que le système de gestion des quotas de la Nouvelle-Zélande est un succès, si l'on regarde l'information disponible au sujet des stocks de poisson, on constate que bien souvent nous n'avons aucune idée de leur importance, de leur rendement, de la façon dont ils se comparent à un rendement durable optimal, à l'état original de biomasse, et cetera.

Ce qui me frappe dans le cas de la Nouvelle-Zélande, c'est qu'on dit beaucoup de choses alors qu'on en sait si peu. Nous savons qu'environ 50 à 60 p. 100 du total des prises commerciales autorisées sont risquées, soit parce que nous ignorons leur rendement, soit parce que les limites des prises sont deux fois plus élevées que tout rendement durable. Cela représente un dépassement énorme. En fait, nous n'avons d'information sur les stocks de poisson que pour quelques stocks. Certains d'entre eux sont véritablement en péril alors que d'autres ne le sont pas.

Pour vous donner un exemple des plus dramatiques, l'un des stocks d'hoplostète orange a été ouvert à la pêche pour la première fois en 1994, et ce, intégralement sous le régime de gestion des quotas. Or, l'évaluation du stock effectué cette année montre que la biomasse originale a subi une perte de 4 p. 100. Et pourtant, cette espèce est gérée par une association de titulaires de quotas d'hoplostète orange qui est censée s'occuper de ces problèmes. Nous ignorons si une biotoxine a éradiqué le stock, s'il y a eu surpêche ou si les estimations étaient erronées, mais tout cela augure mal. Un certain nombre de stocks sont encore bien en deçà du rendement équilibré maximal, qui est l'objet de la mesure législative. Or, les pressions favorables à la surpêche continuent en dépit de ces éléments.

Nous ne sommes pas convaincus que la création d'associations de titulaires de quotas protégera nécessairement les stocks, mais en théorie, c'est ce à quoi on se serait attendu. L'idée d'un club réunissant des gens ayant des idées analogues a pu laisser croire que ce serait le cas, mais d'après l'expérience, ce ne l'est pas.

L'absence d'information est endémique dans tout le système. Cette lacune est attribuable au système de recouvrement des coûts et à la domination des pêcheurs. D'une certaine façon, l'octroi de quotas n'a pas été suffisant, c'est le moins qu'on puisse dire, et cela a peut-être même empiré les choses.

Je ne pense pas que quiconque préconiserait le maintien d'un arrangement d'accès libre. Je ne pense pas non plus que l'on doive imposer des contrôles excessifs sur les intrants dont le seul effet serait de faire disparaître les rentes économiques pour des raisons

management system here has solved even the problem of looking after stocks, and I know that it is not looking after the environment. We have areas for the marine invertebrates that are being consistently trashed.

We have a huge marine mammal catch and seabird population declines, and we have carefully documented information about differences in reporting by government observers and industry observers. I do not have the figures here with me, but if you want them you can have them. We have had situations where the government observers were on some boats, the industry observers were on others, and then the boat owners themselves, the fishers, reported marine mammal catches. The discrepancies between what the government observers report and what the industry observers report on catches of some of our rarest marine mammals has been as high as 59 per cent reported by the industry compared to what the government reported. Most recently, that figure has dropped to 10 per cent. They are only reporting one in 10 of the marine mammal catches, and it is supposed to be mandatory to report them.

All of this makes us uneasy about handing over to the industry, as is intended here, the running of the quota databases and the vital information systems. Also, we are uneasy about their managing research, and about a recent suggestion that they should actually write the fisheries sustainability management plans. We have real concerns that that is a risky strategy. It would certainly put other interests in the marine environment — especially the environment itself, the recreational fishers, the customary Maori fishers — at a considerable disadvantage.

There is a much more that I could say here, but perhaps it is time to let you ask some questions if you want other information that I have not given you.

The Chairman: Thank you very much, Ms Wallace. That was a powerful presentation. New Zealand is fortunate to have you to look after the areas of environment and so on that the QMS did not foresee would be needed. Hopefully, in time, there may be changes that will provide you, and others, with this valuable way of monitoring this most important area. We will be in contact with you to get the reports that you have agreed to pass on to us. That would be very useful.

Our committee members are anxious to ask questions, so we will begin.

Senator Stewart: The fact that two very knowledgeable and candid experts differ so much is highly revealing. It points out the enormous complexity of the problem. I was going to ask if the present witness had an explanation for the contrast in what we have heard just now, but I will refrain.

I do not know much about the New Zealand economy. Let me ask about the direct or indirect participation of large fishing companies in other industries. Do you have fishing companies that also, perhaps as a subsidiary, are in the mutton industry; or are

d'inefficience. Honnêtement, je ne peux affirmer que le système de gestion des quotas a résolu ne serait-ce que le problème de l'intégrité des stocks, et je sais pertinemment qu'il n'assure pas la protection de l'environnement. Dans certaines zones, les invertébrés marins sont constamment attaqués.

Les prises de mammifères marins sont considérables et la population d'oiseaux marins décline. En outre, nous avons noté avec soin des différences dans la façon dont les observateurs gouvernementaux et les observateurs de l'industrie font leurs rapports. Je n'ai pas les chiffres avec moi, mais si cela vous intéresse, je pourrais vous les communiquer. Il y a eu des cas où des observateurs gouvernementaux étaient sur certains bateaux, des observateurs de l'industrie sur d'autres et où ce sont les propriétaires de bateaux eux-mêmes, les pêcheurs, qui ont signalé des prises de mammifères marins. Il y a eu des écarts allant jusqu'à 59 p. 100 entre les rapports des observateurs de l'industrie et du gouvernement au sujet des prises de certains de nos mammifères marins les plus rares. Récemment, l'écart est tombé à 10 p. 100. Les observateurs commerciaux ne signalent qu'une prise de mammifères marins sur 10 alors qu'il est obligatoire de les signaler toutes.

Pour toutes ces raisons, nous hésitons beaucoup, comme on le propose ici, à céder à l'industrie la gestion des bases de données et les systèmes d'information qui sont vitaux. Nous hésitons également à leur confier la gestion de la recherche, et à accepter une suggestion qu'ils ont faite récemment, c'est-à-dire de rédiger les plans de gestion durable des pêches. Nous craignons très fort que cette stratégie ne soit très risquée. En tout cas, cela désavantagerait considérablement d'autres intérêts de l'environnement marin, et en particulier les groupes environnementaux, les pêcheurs sportifs et les pêcheurs maoris coutumiers.

Je pourrais en dire beaucoup plus, mais peut-être le moment est-il venu de vous laisser poser des questions si vous avez besoin de détails que je ne vous ai pas donnés.

Le président: Merci beaucoup, madame Wallace. Voilà un exposé particulièrement efficace. La Nouvelle-Zélande a de la chance que vous soyez là pour défendre l'environnement, et cetera, un secteur d'activité que le SGQ n'avait pas prévu. Il faut espérer qu'avec le temps viendront des changements qui vous donneront à vous, et à d'autres, ce moyen important d'administrer ce secteur de la plus haute importance. Nous prendrons contact avec vous pour obtenir les rapports que vous avez accepté de nous communiquer. Cela nous sera très utile.

Les membres de notre comité attendent impatiemment de vous poser des questions; nous allons donc commencer.

Le sénateur Stewart: Cette divergence d'opinions entre deux experts aussi sincères que compétents est particulièrement révélatrice. Cela montre à quel point le problème est complexe. J'allais demander si notre témoin pouvait expliquer ce contraste, mais je m'en abstiendrai.

Je connais très mal l'économie de la Nouvelle-Zélande. Je vais donc vous poser des questions au sujet de la participation directe ou indirecte des grosses compagnies dans d'autres types d'industrie. Est-ce que vous avez des compagnies de pêche qui

there people who are directors of big fishing companies who are involved in some other aspect of the economy in an important way?

Ms Wallace: Yes. I happen to know that a number of the major players are involved in other things as well; but I could not give you a systematic and detailed piece of research on that because I have not done it.

For the benefit of all the members of the committee, I should say that I did not sit in on the presentation by Mr. Annala, so I will not be able to comment on what he said unless you tell me.

However, I will say that he works for the government. I have considerable respect for him, but we differ on the issue of the track record of the ministry in looking after the environment and in being fair to other stakeholders.

Senator Stewart: It might be useful if you would tell us specifically what you teach in the school of business and public management. I ask that because when I hear about a professor from the school of business, I assume that she or he will take a position quite different from the one you have taken. However, it may be that your specialty is peculiar.

Ms Wallace: As with most people, I do specialize. I teach anything from first year economics, both macro and micro, to advanced public policy, in particular, environmental and resource economics. Fisheries are a particular area of mine.

What I am interested in is seeing the natural asset as a whole, seeing efficient treatment of the entire environment, and not just looking at the financial flows. I guess many economists are doing that today.

Senator Stewart: You made some reference to the different record of the different classes of observers. To what do you attribute this difference? Is it that the companies' observers are sleepier than, let us say, the government's observers? We have heard it said in Canada that once the observers go out to sea, they cannot leave their bunks for long. To what do you attribute the difference of the records?

Ms Wallace: The joke is that somehow the marine mammals are only attracted to the boats of the government observers.

There is clearly a difference in reporting. The reality is that for some reason or another, they do not report. We do not know why. Are they asleep? Does the crew respect them? Do they tell lies? We do not know. What we do know is that there is a significant statistical difference between the reporting rates, and we do not know why.

possèdent des filiales avec des intérêts dans l'élevage du mouton, ou bien encore, y a-t-il des directeurs de grosses compagnies de pêche qui jouent un rôle important dans d'autres secteurs de l'économie?

Mme Wallace: Oui. Je sais que plusieurs personnes qui jouent un rôle important dans le secteur des pêches oeuvrent dans d'autres secteurs également, mais je ne pourrais pas vous citer des recherches systématiques et détaillées dans ce domaine car je n'en ai pas fait.

J'aimerais dire aux membres du comité que je n'ai pas assisté à l'exposé de M. Annala. Je ne pourrai donc pas le commenter si vous ne me dites pas ce qu'il a dit.

Toutefois, je peux vous dire qu'il travaille pour le gouvernement, que j'ai le plus grand respect pour lui, mais qu'effectivement, nous ne sommes pas d'accord sur les réalisations du ministère dans le domaine de l'environnement, pas d'accord non plus en ce qui concerne ce que le ministère a fait pour d'autres parties prenantes.

Le sénateur Stewart: Peut-être serait-il utile de nous dire plus précisément ce que vous enseignez à l'école de commerce et d'administration publique. Je vous pose la question car lorsque je parle à un professeur d'une école d'administration, je suppose qu'elle (ou il) doit avoir une position assez différente de la vôtre. Toutefois, vous avez peut-être une spécialité à part.

Mme Wallace: Comme la plupart des gens, j'ai effectivement des spécialités. J'enseigne n'importe quoi, à partir de la première année d'économie, macro et micro, jusqu'à la politique publique avancée, et en particulier l'économie de l'environnement et des ressources. Les pêches sont une de mes spécialités.

Ce qui m'intéresse, c'est de voir les ressources de la nature dans leur ensemble, de concevoir un mode de traitement efficace de l'ensemble de l'environnement, et de ne pas tenir compte uniquement des aspects financiers. Je pense qu'à l'heure actuelle de nombreux économistes adoptent la même démarche.

Le sénateur Stewart: Vous avez dit que les conclusions n'étaient pas toujours les mêmes selon les observateurs. À quoi attribuez-vous cette différence? Est-ce que les observateurs des compagnies sont plus endormis, disons, que les observateurs du gouvernement? Au Canada, on nous a dit que lorsque les observateurs étaient en mer, ils ne quittaient jamais leurs couchettes pendant très longtemps. À quoi attribuez-vous cette différence dans les résultats?

Mme Wallace: Il y a une plaisanterie selon laquelle les mammifères marins sont uniquement attirés par les bateaux des observateurs du gouvernement.

Il est certain qu'il y a des divergences entre les différents rapports. En réalité, pour une raison quelconque, les rapports ne sont pas fournis. Nous ne savons pas pourquoi. Est-ce que ces gens-là dorment trop? Est-ce que les équipages ont du respect pour eux? Est-ce qu'ils mentent? Nous ne le savons pas. Ce que nous savons, c'est que d'après les statistiques, la fréquence des rapports est très différente et nous ne savons pas pourquoi.

Senator Stewart: You have given us a scathing analysis of the consequences of the individual transferable quota system as it operates in New Zealand. You have also said that open access is not a good approach.

Do you have in mind a better approach than the ITQ system? I think it would be unfair at this point to ask you to spell it out, but could you at least give us intimations as to what the principles of such a better system would be?

Ms Wallace: I appreciate that in your jurisdiction, there may be a polarization between those who are for and those who are against quota management systems. I thought it would work and I have supported it. However, I feel that it did not work as well as the economists predicted. That is my approach.

I then ask myself: What is it about the institutional arrangement? What is it about the way in which decisions are made? What is it about the definitions of property rights? What is it about the other controls you have or have not put on and have or have not worked?

If anyone is to have rights, then everyone should have rights. Otherwise, those without clearly defined rights become marginalized. If the environment is to be properly protected, that needs to be unequivocally spelled out right at the beginning. It needs to be set up in such a way that it is enforceable, which means that someone has the incentive and the money to deal with it.

In New Zealand, we need some sort of ministry of marine impact management that will be a counterweight against the pressure that the industry puts on, in order to protect the environment. It might be that our Department of Conservation should formally own the seabed and the marine invertebrates. It is an issue we are still wrestling with and talking about to see what will work.

What we are doing, which is heading down the road of what is called co-management but is in fact industry capture of fisheries management at the expense of everyone else, will almost certainly not work. It is a highly risky strategy. We should have very clear rights for the recreational fishers and for the customary Maori fishers, which should have been set up at the same time as the quota management system for the commercial people.

Senator Perrault: In your view, is there a basic problem facing the entire planet, such as the decreasing ozone layer and the effect it has on plankton and the systems which sustain the fishery? Is that danger overdramatized?

Ms Wallace: There are some signs of global trends and the reduction in the ozone layer at the stratospheric level is problematic. What the marine scientists have told us is, "If you are worried about the sea, it is the impact on fishing that you should be worried about first and foremost."

Le sénateur Stewart: Vous avez fait une analyse cinglante des conséquences du système de quotas individuels transférables qui existe en Nouvelle-Zélande. Vous avez dit également que l'accès libre n'était pas une bonne idée.

Avez-vous une meilleure solution à proposer que le système des QIT? Il serait injuste de vous demander de nous l'expliquer en détail, mais pourriez-vous au moins nous donner une idée des principes qui pourraient figurer dans un système amélioré?

Mme Wallace: Je comprends que dans votre pays les opinions sont polarisées entre ceux qui sont pour et ceux qui sont contre un système de gestion des quotas. J'avais pensé que cela donnerait de bons résultats, et j'étais en faveur de cette idée. Toutefois, je me suis aperçu que les résultats n'étaient pas aussi bons que les économistes l'avaient prédit. Voilà ma position.

Je me demande ensuite: comment se fait-il que les arrangements institutionnels soient toujours décevants? Comment se fait-il que la prise de décisions laisse toujours à désirer? Qu'est-ce qui ne va pas dans la définition des droits de la propriété? Que faut-il penser des autres contrôles qui ont été imposés ou rejetés, qui ont bien fonctionné ou qui ont été décevants?

Si on donne des droits à quelqu'un, il faut en donner à tout le monde. Autrement, ceux qui ont des droits clairement définis se trouvent marginalisés. Si nous voulons protéger efficacement l'environnement, il faut que cela soit énoncé noir sur blanc, dès le départ. Il faut organiser les choses de façon à ce que les règles puissent être respectées, et cela veut dire que quelqu'un doit avoir de bonnes raisons de s'en occuper, des raisons financières, entre autres.

En Nouvelle-Zélande, nous aurions besoin d'une sorte de ministère de la gestion de l'impact des activités maritimes qui viendrait contrebalancer les pressions exercées par l'industrie et protégerait ainsi l'environnement. Peut-être que notre ministère de la Conservation devrait être officiellement propriétaire du fond marin et des invertébrés. Nous sommes toujours en pourparlers à ce sujet, nous essayons de trouver une solution qui fonctionne.

Nous nous engageons dans la voie de la cogestion, mais en fait, lorsque l'industrie s'empare de la gestion des pêches, c'est aux dépens de tous les autres intérêts, et il est à peu près certain que cela ne fonctionnera pas. C'est une stratégie extrêmement dangereuse. Les gens qui s'adonnent à la pêche récréative, les pêcheurs coutumiers maoris, devaient avoir des droits très clairs, des droits qui seraient établis en même temps qu'on met en place un système de gestion par quota pour les pêcheurs commerciaux.

Le sénateur Perrault: À votre avis, est-ce que l'ensemble de la planète se heurte au même problème fondamental, par exemple la diminution de la couche d'ozone et ses effets sur le plancton et les autres systèmes de l'environnement marin? Est-ce qu'on exagère ce danger?

Mme Wallace: Certaines tendances mondiales sont évidentes, et il est certain que la réduction de la couche d'ozone dans la stratosphère cause un problème. Les chercheurs marins nous ont dit: «Si l'avenir de la mer vous inquiète, vous devriez commencer par vous inquiéter de tout ce qui peut avoir un impact sur les poissons».

Certainly, there is, potentially, global climate change, loss of the ozone layer, and in New Zealand at any rate, invasive species from other places. These are all matters of concern; but the real issue for fisheries managers is managing the fishers, making sure that they do not damage more than they need to, and that any harvesting is sustainable, both in terms of its impact and in terms of the amount taken.

Senator Perrault: You talked about the roughy association and the fact that in this certain area of New Zealand, only 4 per cent of the original biomass remains. That is a disastrous scenario. What does the roughy association do, if they are apparently not concerned about the dramatic decline in the harvest?

Ms Wallace: Their first impulse is to dispute the validity of the stock assessments. That tends to happen. You tend to argue about the stock assessment for three or four years after it has expired. By that time, you cannot do anything about it and it has got much worse.

I do not know what the roughy people are doing. They are not doing anything dramatic to try to ease the situation. No one understands why it has happened.

Senator Perrault: It has been a popular import into Canada, as perhaps you know, but there seems to be less of it on the market here. Does that reflect the state of the industry?

Ms Wallace: What happens in the industry here is that they tend to go to one area, fish it out and then move on. New Zealand only declared its exclusive economic zone in 1978, and we have been moving, with the process of pulse fishing, to one stock, fishing it down and then moving on to another stock and fishing it down. That is where the supernormal profits have come from, in economic terms. They simply move around from one place to another. They wipe out one stock and then move on to the next.

Senator Perrault: Critics of the New Zealand system here point to the degree of concentration that has taken place, and you touched upon that. Large corporations, vertically integrated companies, are now said to control virtually all fishing activity. In 1993, the three largest companies — Sealord, Sanford and Amaltal — reportedly owned more than 50 per cent of the quota. Is the figure staying at 50 per cent or is it declining or increasing?

Ms Wallace: I tried to look at that, but it is difficult because there are a lot of other companies and a lot of interlinked ownership. Even the Ministry of Fisheries does not track it, although they are supposed to have an aggregation limit by law. I have not found out how to track it, so I do not know the answer to that.

The anecdotal evidence is that it is continuing to increase, but I have not seen any clear data that gives a definitive answer.

Il est certain qu'il faut s'attendre à un changement climatique mondial, à la diminution de la couche d'ozone et à l'invasion d'espèces venues d'ailleurs, du moins en Nouvelle-Zélande. Ce sont des sujets de préoccupation, mais pour les gestionnaires des pêches, la question la plus importante, c'est la gestion des pêcheurs, c'est la nécessité de s'assurer qu'ils ne causent pas plus de dommages que nécessaire, et que tout type d'exploitation est durable, à la fois par son impact et par la quantité de prises.

Le sénateur Perrault: Vous avez parlé de l'hoplostète, et vous avez dit qu'il y avait une région de la Nouvelle-Zélande où il n'y avait plus que 4 p. 100 de la biomasse. C'est un scénario désastreux. Qu'est-ce que l'association de l'hoplostète fait à ce sujet puisque, apparemment, la baisse catastrophique des prises ne l'inquiète pas?

Mme Wallace: Leur première réaction est de contester la validité de l'évaluation des stocks. C'est en général ce qui se produit. Les gens ont tendance à discuter de l'évaluation des stocks pendant trois ou quatre ans, alors que les chiffres ont perdu toute validité. En attendant, rien ne se fait, et la situation ne cesse d'empirer.

Je ne sais pas ce que les gens qui s'occupent de l'hoplostète font, mais ils ne font rien de particulièrement dynamique pour essayer d'améliorer la situation. Personne ne comprend ce qui s'est passé.

Le sénateur Perrault: Vous le savez peut-être, c'est un poisson que les Canadiens importent volontiers, mais il semble qu'on le voie de moins en moins. Est-ce que c'est à cause de la situation dans ce secteur?

Mme Wallace: Dans notre pays, les pêcheurs ont tendance à épuiser complètement une zone de pêche avant de passer à une autre. C'est seulement en 1978 que la Nouvelle-Zélande a déclaré sa zone économique exclusive et depuis lors, nous pratiquons la pêche intermittente. Nous exploitons un stock jusqu'à ce qu'il n'en reste pratiquement pas, puis nous passons à un autre stock, et ainsi de suite. C'est ainsi que nous avons eu des bénéfices extrêmes, sur le plan économique. Les pêcheurs se déplacent d'une zone à l'autre. Ils éliminent un stock, et ils passent au suivant.

Le sénateur Perrault: Les critiques du système néo-zélandais signalent un haut degré de concentration, et vous en avez parlé également. De grosses compagnies, des compagnies verticalement intégrées, contrôleraient pratiquement tout le secteur des pêches. En 1993, les trois plus grandes compagnies, Sealord, Sanford et Amaltal, étaient apparemment propriétaires de plus de 50 p. 100 des quotas. Est-ce que cette proportion est restée la même, ou bien est-ce plus ou moins?

Mme Wallace: J'ai essayé de déterminer cela, mais c'est très difficile car il y a d'autres compagnies et les liens entre diverses compagnies sont difficiles à déterminer. Le ministère des Pêches lui-même ne réussit pas à le faire, et pourtant, la loi est censée imposer une limite de concentration. Comme je n'ai pas trouvé un moyen de retracer tous ces liens de propriété, je n'ai pas de réponse.

Toutefois, il semblerait que la proportion continue à augmenter, mais je n'ai pas de données claires à ce sujet.

Senator Robertson: Your comments have been very helpful and have answered some of the questions I had. I was somewhat amused with your frustration over theory and practice. We have all experienced that theory and practice often walk on different sides of the street.

When New Zealand was developing the quota management system, were the environmentalists involved at that time or did the environmental issues evolve later?

Ms Wallace: I was involved but not as an environmentalist. I was involved as an economist. I could answer that in a number of different ways. Yes, I was involved. Yes, there were some concerns, but for the most part, I, and others, probably brushed them aside. We thought that these people did not understand how useful the property-rights regime would be and how important it was to reduce the amount of fishing effort and have some exclusion of people and to put in strong, quantitative catch limits. I still think that is important.

It is true that I, with others, have become more involved now from an environmental angle, looking at the natural world as natural capital that you have to be just as careful about, if not more careful about, than, say, financial capital. Ultimately, the marine environment provides a lot of different services, and if we do not look after it, then we lose things rather irrevocably.

Senator Robertson: I wish to return to the issue of overfishing mentioned by some of my colleagues. When catch limits in New Zealand are exceeded, what penalties are there?

Ms Wallace: Individual fishers, if they get caught, incur penalties. However, the whole system of tracking what people have caught against what they are supposed to catch is poor.

The system is supposed to be subject to an audit, but the New Zealand audit team has more or less disintegrated and even the senior fisheries managers now agree that they might audit a fish-receiving house once every 50 or 150 years. It is that low in terms of the likelihood of detection. The idea of setting up these quota-holder associations has some merit if they can police each other, but it still does not deal with the fact that, if they all stand to benefit from overfishing, they can all collude to conceal it. The basic environmental economics of renewable resources says that if you have slow-growing fish, with low rates of reproduction and a relatively high value, and if they are relatively easy to catch or if the costs of catching them do not markedly increase, then they are likely to be overfished. It makes economic sense to harvest them, mine the resource, and put the money in the bank.

There is nothing in the new institutional arrangements to stop that. It just means that they will do it together rather than not do it.

Le sénateur Robertson: Vos observations nous ont été extrêmement utiles, et vous avez déjà répondu à certaines questions que je me posais. Vous nous avez parlé des frustrations que vous donnaient la théorie et la pratique, et cela m'a amusée. Nous savons tous par expérience que la théorie et la pratique ne vont pas souvent de pair.

Est-ce que les environnementalistes néo-zélandais ont participé à l'élaboration du système de gestion des quotas, ou bien est-ce que la question de l'environnement s'est posée plus tard?

Mme Wallace: J'ai participé au processus, mais pas en qualité d'environnementaliste. J'étais là à titre d'économiste. Je pourrais vous répondre de diverses façons. Effectivement, j'ai participé au processus et, effectivement, nous avons certaines préoccupations, mais dans l'ensemble, il est probable que nous les avons mises de côté. À l'époque, nous pensions: ces gens-là ne comprennent pas à quel point ce régime de droits de propriété va être utile, à quel point cela va limiter les activités de pêche et imposer des limites de prise quantitatives, des limites très fermes. Je continue à penser que c'est important.

Tout comme les autres intervenants, il est exact qu'aujourd'hui j'accorde plus d'importance à l'aspect environnemental, et nous considérons tous que le monde naturel est un capital que nous devons préserver avec autant de soin, sinon plus, que le capital financier, par exemple. En fin de compte, l'environnement marin nous offre toutes sortes de services, et si nous n'en prenons pas soin, il y a des choses que nous allons perdre irrévocablement.

Le sénateur Robertson: Je reviens à la question de la surpêche dont certains de mes collègues ont parlé. En Nouvelle-Zélande, quelles sont les peines prévues lorsque quelqu'un dépasse les limites de prises?

Mme Wallace: S'ils sont pris sur le fait, les pêcheurs s'exposent individuellement à certaines peines. Toutefois, le système qui doit déterminer ce que les gens prennent et ce qu'ils sont censés prendre ne fonctionne pas très bien.

En principe, il doit y avoir une vérification, mais l'équipe de vérification néo-zélandaise s'est pratiquement désintégrée, et les principaux administrateurs du secteur des pêches eux-mêmes reconnaissent qu'ils ne réussiront à examiner les activités d'une entreprise de pêche que tous les 50 ou 150 ans. À ce compte, il est peu probable qu'on détecte quoi que ce soit. L'idée de ces associations de détenteurs de quota est valable, à la condition que ceux-ci peuvent se surveiller mutuellement, mais malheureusement, s'ils ont tous intérêt à faire de la surpêche, ils peuvent se mettre d'accord entre eux pour le cacher. Lorsqu'il s'agit de ressources renouvelables, si on considère les principes économiques et environnementaux, lorsqu'il s'agit d'une espèce à croissance lente, une espèce qui se reproduit peu et qui a une valeur élevée, si de plus elle est relativement facile à prendre, ou si le coût de ces prises n'augmente pas de façon marquée, selon toute probabilité, il va y avoir surpêche. Économiquement parlant, c'est une bonne idée d'exploiter la ressource à fond et de mettre les bénéfices à la banque.

Il n'y a rien dans les nouveaux arrangements institutionnels qui puisse mettre fin à cela. Les gens ne vont pas arrêter de surpêcher, ils vont surpêcher ensemble.

Senator Robertson: Mr. Annala indicated that the coastal communities and perhaps part-time fishers were not negatively impacted too much by this TAC system. We have found the opposite in our country. How would you describe the impact of your quota system on your coastal communities, where very often the smaller fishery is established?

Ms Wallace: It has varied quite a lot according to who else is in the industry. Where you have communities that are relatively static — they are all in one place and quite committed to that place and to that stock — then they have tended to look after that stock within the quota management system. In situations where there are fishers in those local communities, but there are also other companies that are quite footloose, can move around, go into one area, clean it out and go into another, those communities have suffered quite badly. They have seen the big trawlers just arrive, take the fish and go, leaving those small communities without the resource. This is one of the areas where the quota management system needs to be matched or complemented by other controls to limit localized depletion and damage where there are local communities or environments that are sensitive to the take.

It has been variable, according to how homogeneous the fishery is and how local the people are and how committed they are to keeping that stock together.

Senator Butts: Professor Wallace, if I understand you correctly, I do not think you are against ITQs per se. Could you tell me what, in your opinion, would have to be added specifically to the ITQ system to make it viable?

Ms Wallace: I can only take a stab at this. I cannot be sure, because it is a difficult problem, as you well know.

I do not know whether I am against ITQs or not. I would like to be clearly on one side or the other of this debate, but I am not. I have moved from being very much in support of them to having increasing doubts. I feel that they have caused some major problems of their own.

If you were to introduce ITQs and you wanted to avoid some of those problems, then I would say that you should ensure that the other extractive and non-extractive uses of the marine environment are carefully recognized, legitimated and given property rights. They should be given the resources to engage in any necessary bargaining with the industry. Any system that says, "Well you people can all sit down and bargain with each other," will result in the domination of the industry by the big players.

Any system that leaves the recreational fishers to organize themselves without some sort of resources would fail, because the transaction costs of doing that are very high. If there are very many of them and they are not closely involved with each other, it can be very difficult. Any system that does not protect the customary extraction rights of people will also create serious difficulties.

Much more problematic is the issue of how to protect the environment. There must be very robust decision-making rules, and the environmental, scientific and other communities with an

Le sénateur Robertson: M. Annala nous a dit que ce système TPA n'avait pas un impact négatif sur les communautés côtières ni peut-être sur les pêcheurs à temps partiel. Dans notre pays, c'est l'inverse qui s'est produit. Pouvez-vous nous expliquer quel est l'impact de votre système de quotas sur les communautés côtières qui, le plus souvent, abritent les petites entreprises?

Mme Wallace: Cela dépend énormément des autres intervenants dans un secteur donné. Lorsqu'il s'agit de petites communautés relativement statiques — toutes au même endroit, très attachées à cet endroit et à ce stock —, ces communautés-là ont tendance à préserver le stock grâce au système de gestion par quota. Par contre, lorsqu'à côté de ces pêcheurs de la communauté il y a d'autres compagnies qui sont beaucoup plus mobiles, qui peuvent épuiser les stocks dans une région avant de passer à une autre, ces communautés-là ont beaucoup souffert. Elles ont vu les gros chalutiers s'installer dans leurs eaux, prendre tout le poisson et partir en les laissant sans ressources. C'est l'un des domaines où le système de gestion par quota doit être complété par d'autres types de contrôle pour limiter l'épuisement localisé de certains stocks lorsque des communautés locales ou l'environnement dépendent de ce stock.

La situation varie, cela dépend de l'homogénéité d'une pêche, de l'attachement d'une population locale à un stock local.

Le sénateur Butts: Professeur Wallace, si j'ai bien compris, vous n'avez rien contre le QIT en soi. À votre avis, quelles dispositions précises faudrait-il ajouter au QIT pour le rendre viable?

Mme Wallace: Comme vous le savez, c'est un problème très difficile, et je ne suis pas absolument certaine de la réponse, mais je peux essayer.

Je ne sais pas si je suis contre le QIT ou pas. J'aimerais prendre position clairement, mais c'est impossible. Au départ, j'étais tout en faveur de ce système, mais de plus en plus, j'ai des doutes. J'estime que ce système comporte des problèmes inhérents.

Si vous vouliez mettre en place un système de QIT, et en même temps éviter certains des problèmes, je pense que vous devriez vous assurer que les autres modes d'exploitation de l'environnement marin sont bien reconnus, vous devriez avant toute chose, légitimer ces autres secteurs et prévoir des droits à la propriété. Ces autres secteurs devraient avoir les ressources nécessaires pour négocier avec l'industrie. Dans tout système où on laisse les gens se réunir tous ensemble pour négocier, on verra forcément les gros intérêts dominer l'industrie.

Tout système qui laisse le secteur de la pêche sportive libre de s'organiser sans lui donner les ressources nécessaires, va forcément échouer parce que ce genre de transaction coûte très cher. Si les pêcheurs de ce secteur-là sont très nombreux, et s'ils sont très isolés les uns des autres, cela peut être difficile. Tout système qui ne protège pas non plus les droits d'exploitation coutumiers se heurtera forcément à de graves difficultés.

Ce qui est encore plus problématique, c'est la protection de l'environnement. Il faut arrêter des règles très solides sur la prise de décision, et il faut également financer la participation aux

interest must be funded for negotiations or discussions. I believe that you have much more in the way of intervenor funding. We have none of that here.

There must be robust systems, with independent experts who have a lot of say about what is happening to the fish stocks, and that must be separated from the other processes. Otherwise, the political power of the industry will crank those stock limits up, remove the environmental controls, diminish the environmental research, and so on. You must realize that the more rights the industry has, the more they will use that to be a dominating force in decision making.

I wish I could give you a clearer answer than that.

Senator Butts: Are the small owners and small communities and sports fishermen the big losers?

Ms Wallace: Yes, I think they are, except where the only players are relatively small fishers. If you have a mix of small fishers and big fishers, the small people tend to lose out.

New Zealand did a terrible thing. Before we even introduced the quota management system, we kicked out of the industry, by sheer administrative fiat, anyone earning less than \$10,000 or 30 per cent of their income from fishing. We just kicked those people out of the fishery before the quota management system was even set up. That was to save the transaction costs of managing them. It was very unfair and caused a huge amount of hardship.

My point is that we did some of the damage before the quota management system was implemented. We can also say that the environment will be a big loser if you do not control the impacts of trawling, dredging, and various other practices.

Senator Butts: Do you have any aquaculture industry in the small communities?

Ms Wallace: We have aquaculture in a number of places. It is growing very fast. It is not particularly well controlled at the moment, or well administered in terms of dealing with its cumulative impact.

Senator Butts: Is the information that you would like to have access to available anywhere? Does the government have any of it? If it does, do you have a freedom of information law that would enable you to obtain it?

Ms Wallace: We do have a freedom of information act. The difficulty is that when you try to get this information, they charge you \$700 to \$900 to access it. It is there, but it is not there.

négociations ou aux discussions du secteur de l'environnement, des chercheurs et autres communautés d'intérêt. Je crois que chez vous les intervenants sont beaucoup mieux financés; ils ne le sont pas du tout ici.

Il faut mettre en place des systèmes solides, avec des experts indépendants qui possèdent des données très complètes sur l'évolution des stocks de poisson, et tout cela doit être bien distinct des autres processus. Autrement, le pouvoir politique de l'industrie va forcément repousser les limites de prises, supprimer les contrôles environnementaux, diminuer la recherche environnementale, et cetera. Vous ne devez pas oublier que plus l'industrie aura de droits, plus elle les utilisera pour dominer la prise de décision.

J'aimerais pouvoir vous donner une réponse plus claire que celle-ci.

Le sénateur Butts: Est-ce que les petits propriétaires et les petites communautés, les pêcheurs sportifs, est-ce que ces gens-là sont les grands perdants?

Mme Wallace: Effectivement, je le pense, sauf dans les régions où ils sont les seuls intervenants. Partout où il y a un mélange de petites et de grosses entreprises, ce sont les petits qui ont tendance à perdre.

La Nouvelle-Zélande a pris une décision affreuse. Avant de mettre en place le système de gestion par quota, nous avons expulsé de l'industrie, d'un simple trait de plume administratif, quiconque gagnait moins de 10 000 \$ ou tirait moins de 30 p. 100 de ses revenus de la pêche. Nous avons tout simplement jeté ces gens-là dehors avant même l'introduction du système de gestion par quota. On l'a fait pour économiser sur les coûts des transactions qu'on aurait eues pour les gérer. C'était terriblement injuste et cela a été une terrible épreuve pour beaucoup de gens.

Bref, nous avons causé une partie des dommages avant la mise en place du système de gestion par quota. Nous pouvons vous dire également que l'environnement y perdra beaucoup si vous ne réussissez pas à contrôler l'impact du chalutage, du dragage et de diverses autres pratiques.

Le sénateur Butts: Est-ce qu'on fait de l'aquaculture dans les petites communautés de Nouvelle-Zélande?

Mme Wallace: Nous avons plusieurs exemples d'aquaculture, c'est un secteur qui se développe très rapidement. À l'heure actuelle, il n'est pas particulièrement bien contrôlé ou administré, je pense en particulier à l'impact cumulatif de ce type de culture.

Le sénateur Butts: Est-ce que les informations que vous souhaitez recueillir existent quelque part? Est-ce que le gouvernement possède ce genre de données? Si ce n'est pas le cas, avez-vous une loi sur la liberté d'information qui vous permettrait de les obtenir?

Mme Wallace: Nous avons une loi sur la liberté d'information. Le problème, c'est que pour obtenir ce genre d'information, il faut souvent payer de 700 \$ à 900 \$. L'information existe, mais l'obtenir est une autre paire de manche.

At the moment, the stock assessment process is quite open with regard to the stakeholders talking about what is happening. What is not available is the information about the economics, the ownership structure and so on. That does not exist in any easily discernible way.

Our main information concern is that the quota management system depends crucially on an understanding of what is the stock, what is the yield, what is the catch and effort, and what is that catch per unit. If any of those things is in any way contaminated or biased, your whole decision making is in trouble. Our concern is that our government is running all those quota systems and the stock assessment research through the industry. They have strong incentives for bias and contamination of that data. We do not regard it as likely to be reliable, given the other information we have about their lack of honesty in reporting over the observers and bycatch.

From that point of view, we are worried about the future if, in the name of co-management, we give the information systems and data and research to the industry to manage.

The argument in favour of it is that if they are doing it, they will understand it and buy into it more, but the problem is that if they contaminate it, the whole system falls apart.

Senator Robichaud: Does this problem of stock assessment exist to the same degree in the offshore and the inshore fisheries?

Ms Wallace: In all of them there are considerable arguments about what are the stocks. We know much less about the deep-water stocks, the offshore ones, because the information has been available for a much shorter time. On the other hand, in the inshore area, there are more groups of extractor fishers involved and they tend to argue about the data more. The number of disputes about the inshore information tends to be higher, simply because there are really only commercial fishers in deep-water fishing.

New Zealand's information is very uncertain. As I was saying, the budget for research has been cut by well over one-quarter since 1990, and there was a relatively small amount of money for that to begin with.

Senator Robichaud: What is the reaction of the fishing community to this lack of data for stock assessment? Are those who see what is happening with certain stocks afraid that this lack of stock assessment will affect them in a negative way when it hits the stocks that they are exploiting?

Ms Wallace: It stands to reason that they should be. I have sat in these meetings for the last five years and I have never heard a fishing company representative, or the scientists they hire, say that a particular stock may be in trouble and perhaps we should ease up. I have never heard that. I have listened to 1,001 reasons why the data may be showing that the stock is in decline, but that is not really what is happening. It is because the fish were hiding somewhere, or because the fishers did not know how to fish, or because the water temperature was wrong. After five years, I

À l'heure actuelle, le processus d'évaluation des stocks est très libre, et les intéressés parlent volontiers de ce qui se passe. Ce qui n'est pas facile à obtenir, ce sont les données économiques, les données sur la structure de la propriété, et cetera. Cela n'existe pas sous une forme facile à obtenir.

Ce qui nous inquiète surtout, c'est que le système de gestion par quota exige que l'on comprenne parfaitement ce qu'est un stock, ce qu'est le rendement, ce que sont les prises, l'effort de pêche, les prises par unité. Toute contamination ou distorsion de ces données peut avoir des effets désastreux sur la prise de décision. Ce qui nous inquiète, c'est que notre gouvernement obtient toutes ces informations relatives au système de quota et à l'évaluation des stocks par l'entremise de l'industrie. Ces gens-là ont de puissantes raisons pour introduire des distorsions ou contaminer les données. Compte tenu de ce que nous savons de leur manque d'honnêteté dans le cas des observateurs et des prises accessoires, nous avons de bonnes raisons de douter de ces sources d'information.

Nous nous demandons donc ce que nous réserve l'avenir si on confie les systèmes d'information, les données et la recherche à l'industrie sous prétexte de gestion.

On dit que si l'industrie est chargée de tout cela, elle en comprendra mieux la raison, et elle sera plus convaincue de la nécessité de le faire, mais le problème, c'est que si les données sont contaminées, tout le système s'effondre.

Le sénateur Robichaud: Est-ce que ce problème d'évaluation des stocks se pose de la même façon pour la pêche hauturière et pour la pêche côtière.

Mme Wallace: Dans tous les cas, la nature des stocks prête énormément à controverse. Nous en savons beaucoup moins sur les stocks en eau profonde, en haute mer, car on a commencé à les évaluer beaucoup plus récemment. D'un autre côté, la pêche côtière met en cause un plus grand nombre de groupes de pêcheurs exploitants, et ils contestent volontiers les données. Les divergences d'opinions sont donc plus fréquentes lorsqu'il s'agit des informations sur la pêche côtière, simplement parce qu'en haute mer, il n'y a pratiquement que des pêcheurs commerciaux.

Les informations que nous avons en Nouvelle-Zélande sont très incertaines. Comme je l'ai dit, depuis 1990, plus du quart de notre budget de recherche a été coupé et ce n'était déjà pas très élevé au départ.

Le sénateur Robichaud: Que pense la communauté des pêcheurs de ce manque de données sur l'évaluation des stocks? Lorsqu'ils constatent ce genre de chose dans le cas d'un stock particulier, ont-ils peur des répercussions négatives que cela pourrait avoir pour eux lorsque les stocks qu'ils exploitent seront en cause?

Mme Wallace: Cela est assez évident. Depuis cinq ans, j'assiste à ces réunions, et je n'ai jamais entendu le représentant d'une compagnie de pêcheurs ou un chercheur qu'ils ont embauché, dire qu'un stock donné pourrait être en difficulté et qu'il faudrait peut-être ralentir les activités dans ce secteur. Je ne l'ai jamais entendu. Par contre, j'ai entendu mille et une raisons de ne pas croire les données sur la baisse des stocks. Le poisson se cache quelque part, ou encore les pêcheurs ne savent pas pêcher, ou encore la température de l'eau est mauvaise. Au bout de cinq

realized that I had never heard these people admit that perhaps we have a problem and perhaps we should spend some money on it.

I am as amazed as anyone that people who own quota would behave like that. Yet that is what I am seeing. Given that sort of behaviour, what has happened to our knowledge of the fish stocks — and the fact that, for all New Zealand's boasts about the quota management system, we do not have that information — the cutbacks in research, you must conclude that the incentives to look after those stocks cannot be that powerful. Although you and I might expect that they would be, it just does not seem to have happened. I do not know why. It must be that those discount rates are much higher than we ever thought, and are driving them to make that money now, regardless of the consequences.

Senator Robichaud: Therefore, if I were a New Zealander and owned part of that stock, I might not necessarily do my best to protect it?

Ms Wallace: That is what we thought would happen, but it is not. The conundrum we have is, why not? I do not know. Looking at the information, and the lack of it about the stocks, looking at the way the industry is constantly trying to push up catch limits and push down the research budget, it just means that there is something else driving them. You would expect them to look after it, since they own these quotas, but they do not. You must bite that bullet and say that something is going on here that we could not anticipate, it has not worked, and we should be extremely careful because of that. I have no explanation. I expected it as much as you did.

Senator Robichaud: If there is a large-scale collapse of the fishing industry, I suppose the government will be on the hook?

Ms Wallace: The fishing industry tends to migrate from one stock to another in New Zealand's exclusive economic zone — and now increasingly in Antarctica — therefore the industry does not collapse.

Senator Perrault: Has there ever been an in-season reduction in a quota or a closure of a quota fishery in mid-season?

You say that perhaps more weapons will be required to perfect this system of quotas, but a law is only as good as its enforcement. Have you seen enforcement in New Zealand?

Ms Wallace: I am not aware of one that has been reduced in season, but I could not be definitive. Typically, what has happened is the setting of the catch limit is subject to considerable upward pressure. That is potentially adjusted each year. For instance, this year some of us said that one of the issues that should be looked at is the impact of fishing for scallops by dredging right at the tip of New Zealand in a place called Spirit's Bay. Scientists there have discovered very unusual assemblages of marine invertebrates

ans, je me suis rendu compte que ces gens-là n'avaient jamais admis la possibilité d'un problème, jamais admis qu'il serait peut-être bon d'y consacrer un peu d'argent.

Comme n'importe qui, je suis renversée de voir des gens qui possèdent un quota se comporter de cette façon-là. Et pourtant, c'est ce que je constate. En ces conditions, quand on assiste à de tels comportements, quand on voit ce que deviennent nos stocks de poisson, quand on constate que la Nouvelle-Zélande qui est si fière de son système de gestion par quota ne possède pas ce type d'information, quand on pense aux coupures dans le domaine de la recherche, quand on tient compte de tout cela, on est forcé de se dire que les mesures prévues pour encourager la préservation des stocks ne doivent pas être très efficaces. Vous et moi aurions pu nous attendre à l'inverse, mais apparemment, cela n'a pas été le cas. Je n'en connais pas la raison. Apparemment, les escomptes sont beaucoup plus élevés que nous le pensions, et nous incitons les gens à ne voir que les gains à court terme, sans tenir compte des conséquences.

Le sénateur Robichaud: Autrement dit, si j'étais Néo-Zélandais, si j'étais propriétaire d'une partie de ces stocks, je ne ferais pas forcément tout mon possible pour les protéger?

Mme Wallace: C'est ce que nous avons prévu, mais ce n'est pas le cas. Cela dit, nous ne savons vraiment pas pourquoi. Quand on considère les données, le manque d'information au sujet des stocks, quand on voit les efforts de l'industrie pour relever les limites des prises et couper le budget destiné à la recherche, il faut bien se dire qu'ils sont motivés par autre chose. Ils sont propriétaires de ces quotas, on pourrait penser qu'ils voudraient protéger l'espèce, mais ce n'est pas le cas. Il faut finalement nous rendre à l'évidence et nous dire que nous n'avons pas prévu ce qui se passe, que le système n'a pas bien fonctionné, et que dorénavant, la plus grande prudence s'impose. Je n'ai pas d'explication. J'avais les mêmes illusions que vous.

Le sénateur Robichaud: Si on assiste à un effondrement général du secteur des pêches, j'imagine que le gouvernement va être tenu pour responsable?

Mme Wallace: L'industrie des pêches a tendance à passer d'un stock à l'autre dans la zone économique exclusive de la Nouvelle-Zélande, et de plus en plus en Antarctique, et par conséquent, l'industrie ne s'effondre pas.

Le sénateur Perrault: A-t-on jamais réduit les quotas en pleine saison ou même fermé une pêche gérée par quota en plein milieu de la saison?

Vous dites qu'il faudra peut-être plus d'armes pour perfectionner ce système de quota, mais toute loi ne vaut que dans la mesure où on l'applique. Avez-vous été témoin de l'application de la loi en Nouvelle-Zélande?

Mme Wallace: À ma connaissance, il n'y a pas eu de réduction de quota pendant la saison, mais on pourrait me contredire sur ce point. D'ordinaire, il s'exerce une pression considérable pour augmenter le total autorisé des captures. C'est quelque chose qui peut s'ajuster d'année en année. Par exemple, cette année, certains d'entre nous auraient aimé que l'on étudie, entre autres, les répercussions de la drague à pétoncles sur les fonds de Spirit's Bay juste à la pointe de la Nouvelle-Zélande. Les

particularly, including 15 species that are not found anywhere else. They are being totally damaged by scallop dredging and trawling. The government absolutely refuses to talk about it, let alone engage in a remedy.

That sort of thing happens under the pressure from the industry. Enforcement is poor but could be improved, I believe. It has to do with the dynamics of the power the quotas give the industry to bully the government so much. You must somehow limit and control that power.

For instance, we had a major die-off of the New Zealand sea lion, which is an endemic and endangered species. Earlier this year, because there was a biotoxin killing the sea lions, we tried to get the fishing industry to move away and not target squid, where they were drowning these animals as well. The industry was extremely reluctant to do that, even though a sudden die-back is quite rare. They fished on up to the limits that had been set for the season, and then, under significant pressure from ministers, they finally moved off. However, they did not show much forbearance towards the species that was then suffering a considerable catastrophe.

The Chairman: You indicated that you were initially quite supportive of the whole concept of QMS, but now that you have seen it in operation for a number of years, the blackboard economics just does not work. Are there an increasing number like you, Ms Wallace, who are realizing that there are some problems with the blackboard?

Ms Wallace: An Australian economist colleague commented at a conference of economists last year that of all the co-management systems that have been set up, probably none of them are still satisfactory five years down the road. It is ultimately a question of the way you design them, and of understanding what other mix of incentives is better. Just dropping a property-rights template on the problem will not, in itself, provide a solution. You must have a mix of policy instruments, and all of the stakeholders, scientists and those in power, must be vigilant during the system. I wish I could give you a pat answer. I know many New Zealanders do give you a pat answer, but we have had the system for 12 years now and I would say it is not nearly as successful as we had hoped. It has been profitable for the industry, but not good for the environment and the other stakeholders.

The Chairman: Many Canadian witnesses have promoted the New Zealand fishery, the QMS, as an ideal for Canada to emulate, to endorse and to embrace wholeheartedly. You are suggesting that we might need to go back to some of these people who offered New Zealand as the model for us to adopt and question them again?

Ms Wallace: You should look at the empirical basis of the claims made. There have been many New Zealanders saying that what has happened here has been absolutely wonderful. Most of it has been based on theory and hope, not on actually looking at what do we know about the stocks, about the yields, and how robust this information is. There are plenty of people here who

savants là-bas ont découvert des ensembles plutôt inhabituels d'invertébrés marins, y compris 15 espèces qu'on ne trouve nulle part ailleurs. Les dragues et les chaluts leur font un tort énorme. Le gouvernement refuse à tout prix d'en parler et encore moins de remédier à la situation.

Ce genre de chose se produit à cause des pressions de l'industrie. L'application de la loi laisse à désirer et on pourrait l'améliorer, à mon avis. Tout est fonction de la dynamique de cette puissance que donnent à l'industrie les quotas et dont elle se sert pour intimider le gouvernement. Il faut trouver une façon de limiter et contrôler ce pouvoir.

Par exemple, le lion de mer de la Nouvelle-Zélande, une espèce endémique et en danger, a été dévasté. Plus tôt cette année, parce qu'il y avait une biotoxine qui tuait le lion de mer, nous avons demandé aux pêcheurs d'aller ailleurs et de ne pas cibler le calmar, qui était malmené lui aussi. L'industrie n'était pas du tout enthousiaste à cette idée, même s'il est très rare que la population du lion de mer soit ainsi dévastée. Les pêcheurs ont pris tout ce qu'ils avaient le droit de prendre pour la saison et ensuite, parce que les ministres ont exercé des pressions importantes, ils ont fini par s'en aller. De toute façon, ils n'ont pas montré beaucoup de respect pour une espèce à l'agonie.

Le président: Vous avez dit qu'au départ vous étiez tout à fait en faveur de tout ce concept du SGQ, mais que les calculs théoriques n'ont pas été étayés, au fil des ans, par le vécu de la situation. Y en a-t-il de plus en plus comme vous, madame Wallace, qui s'aperçoivent que les calculs théoriques ne s'avèrent pas?

Mme Wallace: Un collègue australien, un économiste, a dit à une conférence réunissant des experts en économie l'an dernier, que parmi tous les systèmes de cogestion mis en oeuvre, il n'y en avait probablement pas un seul qui était encore satisfaisant après cinq ans. Il s'agit de voir comment on les conçoit et de comprendre quel autre assortiment d'incitatifs serait meilleur. Ce n'est pas en imposant le modèle du droit de propriété qu'on trouvera la solution toute faite. Il faut un ensemble de politiques, et tous les intervenants, les savants et les gens au pouvoir doivent surveiller le système de très près. J'aimerais pouvoir vous donner une réponse toute faite. Je connais beaucoup de Néo-Zélandais qui vous donneront une réponse toute faite, mais il y a déjà 12 ans que le système existe et je crois qu'il n'a pas connu le succès que nous avons souhaité. L'industrie en a tiré son profit, mais l'environnement et les autres intervenants n'y ont guère trouvé leur compte.

Le président: D'après beaucoup de témoins canadiens, les systèmes néo-zélandais, le SGQ, est un idéal que le Canada devrait chercher à imiter, à avaliser et à faire sien. Nous dites-vous qu'il nous faudrait peut-être revoir certaines de ces personnes qui nous ont proposé la Nouvelle-Zélande en modèle et les questionner à nouveau?

Mme Wallace: Vous devriez étudier la base empirique des affirmations qu'elles ont faites. Il y a beaucoup de Néo-Zélandais qui prétendent que ce qui s'est passé est absolument merveilleux. En général, tout cela est fondé sur la théorie et l'espoir, pas sur des preuves empiriques concernant ce que nous savons des stocks des rendements et du sérieux des informations. Il y a beaucoup de

claim that it is wonderful. I say to them, "Have you looked at the stock figures?" Mostly they have not. It is all based on faith.

The Chairman: You noted that the industry has been able to bully the minister on some occasions. On page 9 of your brief, you refer to the industry having been able to impose a series of injunctions on the minister's request for reduction in the TAC. In fact, the industry was able to overturn the fisheries minister's decision to reduce the TAC. We would take a jaundiced view of that in Canada. This in fact happened, that the industry was able to have a TAC reduction annulled?

Ms Wallace: The case was interesting in that it went from the high court to the court of appeal. What happened was, the decrease in the catch was overturned essentially on a technicality — prices for the cost/benefit analysis had not been done. The essence, though, of the court of appeal decision was quite useful in that it made it clear that industry might have property rights, but they were always subject to social control.

There is something that the industry forgets. The difficulty that we have here is that none of the environmental or recreational organizations, or customary Maori organizations, has money to take cases to court and get the environmental side of the law implemented. Usually, the industry does bully the ministry. The minister is rather happy to be bullied — it suits him ideologically. The industry is currently bullying the ministry and saying that if they do not go through with the co-management proposals that are before the government, they will take legal action once again and sue these people as far as they can.

It is a problem. I believe the fact that they are so wealthy has something to do with the way that they were grand-parented so much quota. They were given it by society. It was approximately \$1.8 billion worth. That is quite a lot of money by New Zealand standards, but not by yours, no doubt. That is something you should consider, whether you have strong, robust resources, or something of that kind, to provide money for the other players and for society.

The Chairman: Ms Wallace, I wish to take this opportunity, on behalf of the committee, to extend our appreciation to you for spending your valuable time helping us in our quest to learn more about the question of privatization and the New Zealand experience. It has been an honour for us.

Ms Wallace: Mr. Chairman, I am most impressed by the thoroughness of what you are doing. I look forward to reading your report. Perhaps you can tell me when you are reporting?

The Chairman: We will be reporting on December 2, 1998, if everything goes according to plan. We must report by December 10. There will definitely be a section in the report referring to your testimony.

I ask that the brief presented by Ms Wallace become part of the record of the proceedings of the committee. Is it agreed, honourable senators?

gens ici qui disent que c'est merveilleux. Moi, je les interpelle: «Avez-vous vu les chiffres sur les stocks?» Pour la plupart, c'est non. Tout ça, c'est fondé sur la foi.

Le président: Vous avez souligné que l'industrie a réussi à contraindre le ministre à plusieurs reprises. À la page 9 de votre mémoire, vous mentionnez que l'industrie a pu imposer une série d'injonctions visant à empêcher la réduction du TPA demandé par le ministre. En fait, l'industrie a réussi à infirmer la décision du ministre et à réduire le TPA. Nous, ici au Canada, nous verrions cela avec un mauvais oeil. Est-il vraiment arrivé que l'industrie a réussi à annuler une réduction du TPA.

Mme Wallace: C'était un cas intéressant, parce qu'il a passé de la Cour supérieur à la Cour d'appel. Ce qui est arrivé, c'est que la Cour d'appel a infirmé la réduction des prises essentiellement pour une question de procédure — les calculs liés à l'analyse coûts-avantages n'avaient pas été faits. Néanmoins, le jugement de la Cour d'appel a été très utile, parce que la Cour a dit très clairement que, même si l'industrie avait des droits de propriété, ils étaient soumis au contrôle social.

L'industrie n'en tient pas compte. Le hic ici, c'est qu'aucune organisation environnementale ou sportive, aucune organisation traditionnelle maori, ne possède les fonds lui permettant d'intenter une action en justice et de faire appliquer les dispositions environnementales de la loi. Généralement, l'industrie exerce bel et bien des pressions sur le ministère. Le ministre est plutôt content de faire objet de ces pressions — cela fait son affaire du point de vue idéologique. À l'heure actuelle, l'industrie essaie d'intimider le ministère, en disant que si le gouvernement n'adopte pas les projets de cogestion dont ils sont saisis, elle entamera des poursuites en demandant le maximum en dommages-intérêts.

Cela constitue un problème. Je crois que le fait qu'ils sont si riches a influencé la décision de leur accorder des quotas aussi élevés sous forme de droits acquis. C'est la société qui leur a donné ces quotas, qui valaient environ 1,8 milliard de dollars. C'est une somme considérable en Nouvelle-Zélande, mais pas ici, sans doute. Vous devriez vous demander si vous avez des ressources solides qui vous permettront d'accorder des fonds aux autres intervenants et à la société.

Le président: Madame Wallace, j'aimerais profiter de cette occasion, au nom du comité, de vous remercier de nous avoir consacré de votre précieux temps afin de nous aider à approfondir nos connaissances sur la question de la privatisation en Nouvelle-Zélande. C'est un honneur pour nous.

Mme Wallace: Monsieur le président, je suis très impressionnée par l'ampleur de votre démarche. J'ai hâte de lire votre rapport. Pouvez-vous me dire quand vous comptez déposer votre rapport?

Le président: Nous allons déposer le rapport le 2 décembre 1998, si les choses vont comme prévues. Nous devons le déposer avant le 10 décembre. C'est certain que le rapport fera référence à votre témoignage.

Je propose que le mémoire présenté par Mme Wallace soit consigné au compte rendu du comité. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Hon. Senators: Agreed.
The committee adjourned.

Des voix: D'accord.
La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Thursday, October 22, 1998

By videoconference, from the University of Iceland:

Professor Ragnar Arnason, Department of Economics.

By videoconference, from the Directorate of Fisheries, Iceland:

Mr. Ari Edwald, Special Adviser to the Minister of Fisheries.

Tuesday, October 27, 1998

*By videoconference, from the Ministry of Fisheries,
New Zealand:*

Mr. John Annala, Manager, Science Policy.

*By videoconference, from the Victoria University of Wellington,
New Zealand:*

Ms Catherine Wallace, School of Business and Public
Management.

Le jeudi 22 octobre 1998

Par vidéoconférence, de l'Université d'Islande:

M. Ragnar Arnason, professeur, Département d'économie.

*Par vidéoconférence, de la Direction générale des pêches
Islande:*

M. Ari Edwald, conseiller spécial du ministre des Pêches.

Le mardi 27 octobre 1998

*Par vidéoconférence, du ministère des Pêches de
Nouvelle-Zélande:*

M. John Annala, gestionnaire, Politiques scientifiques.

*Par vidéoconférence, de l'Université Victoria de Wellington
Nouvelle-Zélande:*

Mme Catherine Wallace, School of Business and Public
Management.

CAI
YC28
-F37

Document
1997-98



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Fisheries

Pêches

Chairman:
The Honourable GERALD J. COMEAU

Président:
L'honorable GERALD J. COMEAU

Thursday, October 29, 1998
Tuesday, November 3, 1998

Le jeudi 29 octobre 1998
Le mardi 3 novembre 1998

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Twenty-second and twenty-third meetings on:

The questions of privatization and
quota licensing in Canada's fisheries

Vingt-deuxième et vingt-troisième réunions concernant:

Les questions de privatisation et d'attribution des
permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gerald J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams

Butts

Cook

Gill

* Graham, P.C. (or Carstairs)

* Lynch-Staunton
(or Kinsella (acting))

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Meighen

Robertson

Robichaud, P.C.

(*Saint-Louis-de-Kent*)

Stewart

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gerald J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Adams

Butts

Cook

Gill

* Graham, c.p. (ou Carstairs)

* Lynch-Staunton
(ou Kinsella (suppléant))

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Meighen

Robertson

Robichaud, c.p.

(*Saint-Louis-de-Kent*)

Stewart

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 29, 1998

(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:30 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Butts, Comeau, Cook, Robertson, Robichaud, P.C. (Saint-Louis-de-Kent) (6).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

By videoconference, from the National Association of Small Vessel Owners, Iceland:

Mr. Arthur Bogason, Chairman.

By videoconference, as an individual:

Mr. Olafur Hannibalsson, Journalist, Political Commentator and Deputy MP in Iceland.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

Mr. Bogason made a statement and answered questions.

It was agreed — That the presentation including charts prepared by Mr. Bogason form part of the records of the proceedings of the committee.

Mr. Hannibalsson made a statement and answered questions.

It was agreed — That the paper submitted by Mr. Hannibalsson form part of the records of the proceedings of the committee.

At 10:35 a.m., the committee proceeded to consider future business *in camera*.

At 10:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du comité,

Michel Patrice

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 29 octobre 1998

(23)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Gerald J. Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Butts, Comeau, Cook, Robertson, Robichaud, c.p. (Saint-Louis-de-Kent) (6).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Par vidéoconférence, de l'Association nationale des propriétaires de petits bateaux d'Islande:

M. Arthur Bogason, président.

Par vidéoconférence, à titre personnel:

M. Olafur Hannibalsson, journaliste, analyste politique et député suppléant d'Islande.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité poursuit son examen de la privatisation et de l'attribution des permis à contingent individuel dans le secteur des pêches canadien. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité du 27 novembre 1997, fascicule n° 2.*)

M. Bogason fait un exposé, puis répond aux questions.

Il est convenu — Que l'exposé de M. Bogason, y compris les tableaux, fera partie du compte rendu des délibérations du comité.

M. Hannibalsson fait un exposé, puis répond aux questions.

Il est convenu — Que le mémoire de M. Hannibalsson fera partie du compte rendu des délibérations du comité.

À 10 h 35, le comité poursuit sa réunion à huis clos en vue d'examiner ses travaux futurs.

À 10 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Tuesday, November 3, 1998
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 7:00 p.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Butts, Comeau, Perrault, P.C., Robertson and Stewart (5).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

By videoconference, from the New Zealand Seafood Industry Council Ltd.:

Mr. Alastair Macfarlane, General Manager, Trade and Information.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

Mr. Macfarlane made a statement and answered questions.

It was agreed — That the maps presented by Mr. Macfarlane form part of the records of the proceedings of the committee.

At 8:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mardi 3 novembre 1998
(24)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 19 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable Gerald J. Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Butts, Comeau, Perreault, c.p., Robertson et Stewart (5).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

Par vidéoconférence, du New Zealand Seafood Industry Council Ltd.:

M. Alastair Macfarlane, gestionnaire, Commerce et information.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité reprend son étude des questions de privatisation et d'attribution des permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi les délibérations du comité du 27 novembre 1997, fascicule n° 8.*)

M. Macfarlane fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu — Que les cartes présentées par M. Macfarlane soient versées au compte rendu du comité.

À 20 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Barbara Reynolds

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 29, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:30 a.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gerald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: I will call the meeting to order.

We will continue with the question of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. We have with us, from Iceland, Mr. Arthur Bogason, the chair of the National Association of Small Boat Owners.

Iceland's National Association of Small Boat Owners, formed by Mr. Bogason in 1985, rose to prominence largely in response to the introduction of the individual transferable quotas (ITQ) system. The association has worked to ensure an adequate share of the allowable catch for its members.

Mr. Bogason has also proposed the creation of an international north Atlantic fishermen's alliance to ensure the priority rights of coastal fishermen in communities. Last year he was the keynote speaker at a one-day symposium organized by St. Mary's University and the Ecology Action Centre. Sponsored by many groups, the symposium focused on fisheries management options. His message about not making fish stocks private property received much attention in the media.

Welcome to our committee, Mr. Bogason. We look forward to hearing your testimony and having an exchange of information this morning. Do you have any opening comments?

Mr. Arthur Bogason, Chairman, National Association of Small Boat Owners, Iceland: Yes. First of all, I should like to thank you for this opportunity to express my views and opinions on fishery matters. I am the chairman of the National Association of Small Boat Owners in Iceland. We define small boats as boats smaller than 10 tonnes or approximately 35 feet. I have been a fisherman for most of my life, not only on small boats but also on trawlers, seiners and so on.

I have here a transparency showing a typical small boat with a typical day's catch these days. This is a six-tonne boat with a catch of more than six tonnes.

In Iceland we have approximately 1,300 small boats which annually catch approximately 25 per cent of cod, our most important species. The total export value of their annual catch is approximately \$180 million Canadian, creating approximately 1,600 full-time jobs at sea alone.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 29 octobre 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 8 h 30 pour examiner les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada.

Le sénateur Gerald J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Je déclare la séance ouverte.

Nous allons poursuivre notre examen des questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. Nous accueillons aujourd'hui, d'Islande, M. Arthur Bogason, président de l'Association nationale des propriétaires de petits bateaux d'Islande.

Fondée en 1985 par M. Bogason, l'Association nationale des propriétaires de petits bateaux d'Islande a pris rapidement de l'importance en bonne partie en réaction à l'instauration du régime de quotas individuels transférables (QIT). L'association a alors veillé à ce que ses membres obtiennent une part satisfaisante des prises admissibles.

M. Bogason a par ailleurs proposé la création d'une alliance internationale des pêcheurs de l'Atlantique Nord afin de garantir les droits prioritaires des pêcheurs et des villages côtiers. L'an dernier, il était conférencier invité à un symposium d'une journée organisé par l'Université St. Mary et l'Ecology Action Centre. Parrainé par de nombreux groupes, le symposium portait sur les choix en matière de gestion des pêches. Le message du conférencier, qui s'oppose à la privatisation des stocks de poisson, a reçu beaucoup d'attention dans les médias.

Soyez le bienvenu à notre comité, monsieur Bogason. Nous sommes impatients d'entendre votre témoignage et de pouvoir échanger des points de vue avec vous ce matin. Avez-vous préparé un exposé d'ouverture?

M. Arthur Bogason, président, Association nationale des propriétaires de petits bateaux d'Islande: Oui, mais je tiens d'abord à vous remercier de me fournir l'occasion de vous faire part de mes vues et de mes opinions sur des questions relatives aux pêches. Je suis président de l'Association nationale des propriétaires de petits bateaux d'Islande. Par petits bateaux, nous entendons les bâtiments d'au plus 10 tonnes mesurant environ 35 pieds ou moins. J'ai passé la plus grande partie de ma vie à pratiquer la pêche, à bord non seulement de petits bateaux, mais également de chalutiers, de bateaux à senne, et cetera.

J'ai ici une diapositive où l'on voit un petit bateau typique qui ramène la cargaison de poisson qu'un pêcheur de cette catégorie peut normalement capturer en une journée ces années-ci. Il s'agit d'un bateau jaugeant six tonneaux et déplaçant une cargaison de plus de six tonnes.

En Islande, nous avons environ 1 300 petits bateaux dont les captures annuelles sont constituées d'environ 25 p. 100 de morue, l'espèce la plus pêchée dans notre pays. Ces petits bateaux débarquent bon an mal an pour une valeur à l'exportation d'environ 180 millions de dollars canadiens et procurent un

The association I represent was established in 1985 in direct connection with the enactment of the quota system. There is no doubt that if the small owners had not stood up for their rights, the system would have wiped them out in a jiffy. With the enactment of the quota system, the time for big companies has arrived in Iceland. My association has been, and still is, out front criticizing the quota system. That does not mean that the whole small boat sector is outside the system, but we keep up our firm resistance.

As you know, Iceland lies in the Atlantic Ocean, between Greenland and Norway, close to the Arctic circle. It is 100,000 square kilometres in size and the population is only 270,000 people. Iceland is a harsh country to live in and our national spirit is marked by that in many ways. In order to show you how harsh it is, I have a photo here showing a boat coming in from a day's fishing. There is nothing happening. There is not an accident taking place. My guess is the crew is downstairs arguing about the quota system.

Iceland has fought 10 wars, cod wars, to be exact, and it has been victorious. We even defeated the British and the Germans. The first cod war took place in 1415 and ended in 1425. All together, Icelanders have fought for 65 years in cod wars. The last war ended in 1976, when we moved our fishing limits out to 200 miles.

Today Iceland is a wealthy nation. Most of our continental shelf is within the 200 miles, the home grounds of our main fish stocks. In 1997, approximately 49 per cent of our total foreign exchange income, 73 per cent of the merchandise exports, and 14 per cent of the gross domestic production came from the fishery.

Only 5.5 per cent of the workforce depends on the fishery and 11 per cent of the workforce is directly involved in the fishing industry. Our annual catch is over 1.5 million tonnes, worth approximately \$2.5 billion Canadian. For years, we have ranked among the 10 to 15 biggest fishing nations in the world.

If any country needs an efficient fishery management system, it is Iceland. In many other countries, certain coastal areas depend just as much on the fishery for their livelihoods. However, in Canada, fishery is not one of the backbones of the economy. Canada would survive even if it closed down all of its fishery industry. Iceland would not.

Since the 200-mile war in 1976, we have had our experiences. After we won the last cod war and drove the foreign trawlers out of our waters, we simply built our own instead. The fleet that we blamed all our misfortune on and nicknamed the "vacuum

emploi à plein temps à quelque 1 600 travailleurs, en men seulement.

L'association que je représente a été créée en 1985 en réaction directe à l'adoption du régime de quotas. Il ne fait aucun doute que si les propriétaires de petits bateaux de pêche n'avaient pas défendu leurs droits, le système les aurait éliminés en moins de deux. L'adoption du régime de quotas, contre lequel notre association s'est élevée et s'élève encore, a donné lieu à l'éclosion des grosses entreprises de pêche en Islande. Il ne faut toutefois pas en conclure que le secteur des petits bateaux a carrément boudé le système, mais nous continuons de résister vigoureusement à son maintien.

Comme vous le savez, l'Islande est située en plein océan Atlantique, entre le Groenland et la Norvège, à proximité du cercle polaire. D'une superficie de 100 000 kilomètres carrés, l'île ne compte que 270 000 habitants. La vie en Islande n'est pas facile, et cette caractéristique marque à bien des égards notre tempérament national. Pour vous illustrer combien le climat y est rigoureux, j'ai ici une photo montrant un bateau à son retour d'une journée de pêche. Il ne se passe rien d'anormal. Aucun accident n'est survenu. J'imagine les membres de l'équipage à l'abri sur le pont inférieur en train de discuter du régime de quotas.

L'Islande a mené 10 guerres, 10 guerres de la morue pour être plus précis, et elle en est sortie victorieuse. Nous avons même vaincu les Britanniques et les Allemands. La première guerre de la morue a été déclenchée en 1415 et s'est terminée en 1425. Au total, les Islandais ont combattu pendant 65 années dans des guerres de la morue. La dernière a pris fin en 1976, au moment où nous avons porté la limite de notre zone de pêche à 200 milles.

Aujourd'hui, l'Islande est un pays riche. La plus grande partie de notre plateau continental est situé à l'intérieur de cette zone de 200 milles, l'habitat de nos principaux stocks de poisson. En 1997, nous tirions de la pêche environ 49 p. 100 de nos recettes en devises étrangères, 73 p. 100 de nos exportations de marchandise et 14 p. 100 de notre produit intérieur brut.

Seulement 5,5 p. 100 de notre population active vit carrément de la pêche, et 11 p. 100 de notre main-d'oeuvre en tire directement ou indirectement sa subsistance. Nos prises annuelles dépassent 1,5 million de tonnes, ce qui représente environ 2,5 milliards de dollars canadiens. Cela fait des années que nous nous classons parmi les 10 à 15 pays les plus importants du monde dans le domaine de la pêche.

S'il y a un pays qui a besoin d'un système de gestion de pêche efficace, c'est bien l'Islande. Dans nombre de pays, et Canada en est un exemple, des régions côtières entières dépendent de la pêche au même titre que notre pays dans son ensemble, mais la pêche ne constitue pas pour autant un des pivots de l'économie nationale. Contrairement à l'Islande, un pays comme le Canada pourrait en effet survivre même si toute son industrie halieutique s'effondrait.

Depuis que nous avons obtenu, en 1976, la reconnaissance de notre zone exclusive de 200 milles, nous sommes maîtres de nos choix dans le domaine des pêches. Après avoir remporté la dernière guerre de la morue et expulsé les chalutiers étrangers

cleaners" was replaced in record time, only with much more powerful ships.

Experiments to eliminate the constant effort capacity were all in vain. Finally, in 1984, we enacted the fishery management system. I should like to talk about this system and express my views, as well as my opinions on some alternatives.

A little detour is in order, however. The world that we live in gets more and more complex by the minute. The changes that constantly take place are faster than most of us can cope with. Modern times are often called the information age and surely the flow of information has become so enormous that we can only grasp a fraction of it. This information explosion has inflated the problem that was big enough already. What are the origins of the information and whom and what are we to trust?

In my country, and in others, there is mutual interest in science and politics. Most of the higher educational institutions, along with the biggest and most important laboratories, are funded by the government.

In perspective politicians are losing — or should I say signing away — their independence into the hands of scientists and specialists.

Today the Icelandic fishery management system runs within a very complex body of laws, usually referred to as the ITQ system. This system is the brainchild of various specialists, including economists, biologists, lawyers, political scientists and so on. For a decade and a half, these specialists have played with the milk and honey of my nation.

It is my opinion that the Icelandic ITQ system is based on wrong biology, wrong economy, and wrongful jurisprudence. It brings death for a society. To my mind it brings death for the fish stocks as well.

A philosopher once wrote that one of the dangers science must beware of is being too political. I would add that one of the dangers societies must beware of is becoming too scientific. Everything goes according to changes and changes are vital for living and prosperous knowledge.

nos eaux, nous avons tout simplement décidé de nous doter de notre propre flotte pour remplacer les bateaux que nous avons chassés. Les bateaux de pêche qui étaient censés être à l'origine de tous nos malheurs et que nous avions surnommés les «aspirateurs», nous les avons remplacés en un temps record par une nouvelle flotte composée exclusivement de navires beaucoup plus puissants encore.

Toutes nos tentatives en vue de réduire la capacité maximale de la flotte ont été vaines. Enfin, en 1984, nous avons adopté la loi créant notre système de gestion des pêches. Je tiens à vous parler un peu de ce système, à vous dire ce que j'en pense, et à vous faire part de mon opinion à propos de quelques-unes des autres options qui s'offrent à nous.

Auparavant, il s'impose toutefois que nous fassions ici une petite digression. Le monde dans lequel nous vivons devient de plus en plus complexe à tous égards. La plupart d'entre nous parviennent difficilement à s'adapter promptement aux changements qui surviennent constamment. On parle souvent des temps modernes comme de l'ère de l'information, et manifestement, le flot d'information qui nous parvient est devenu si abondant que nous réussissons à n'en saisir qu'une petite partie. Cette explosion de l'information a contribué à amplifier un problème qui était pourtant déjà assez gros. D'où nous vient cette information? À qui devons-nous nous fier et en quoi cette information est-elle fiable?

Dans mon pays, comme dans d'autres, il y a une communauté d'intérêts entre les milieux des sciences et de la politique. La plupart des établissements de haut savoir, de même que les plus grands et les plus importants laboratoires, sont financés par le gouvernement.

En un certain sens, on peut dire que les politiciens sont en train de perdre — ou, devrais-je dire, d'abandonner délibérément — leur indépendance aux mains des scientifiques et des spécialistes.

Aujourd'hui, la gestion des pêches en Islande s'effectue dans le cadre d'un ensemble très complexe de lois, qu'on désigne habituellement sous le nom de régime de QIT. Ce système est le produit du génie inventif de toute une équipe multidisciplinaire de spécialistes comprenant des économistes, des biologistes, des avocats, des politologues, et cetera. Depuis une quinzaine d'années, ces experts jouent avec le gagne-pain des gens de mon pays.

À mon avis, le régime islandais de QIT repose sur de fausses prémisses biologiques, sur des données économiques erronées et sur une doctrine juridique qu'on invoque à tort. Ce régime sera mortel pour certains segments de notre société, en plus de mener, selon moi, à l'extinction de nos stocks de poisson.

Un philosophe a écrit un jour que l'un des écueils qui guette les scientifiques, c'est de faire trop grand cas des considérations d'ordre politique. J'ajouterais que l'un des dangers dont les sociétés doivent prendre conscience est celui de s'en remettre trop à la science. Tout évolue sans cesse, et le changement est essentiel à la perpétuation de la vie et à l'avancement des connaissances.

In Iceland, politicians prefer to get advice from super-advisers and in that sense they create them in order to minimize their own trouble of decision-making and responsibility. The advisers fancy to be super-advisers and the power they suddenly have creates another phenomenon. They no longer talk in the power of logical reasoning, but in the power of power itself. Living and prosperous knowledge suffers. The knowledge of individuals, especially those outside the institutions, is ignored and every measure is taken to shut them out.

I trust that you have some knowledge on the Icelandic management system. Icelandic officials have managed to make it world famous, and, at home, reports rain from foreign institutions and media, praising the system as one the world should enact en masse.

These reports rely on information that is produced, selected, forwarded and, in most cases, interpreted by the creators of the system. In Iceland, we have a saying that our exaltation comes from outside, which means that no one is esteemed with fairness at home. I challenge everyone to be neutral when conducting their investigation. I challenge everyone not to be just believers when they get information, no matter from whom, and to use their judgement.

I have made my own investigation. Whether you would do it the same way or not is your business. However, if you picked up the late May issue of the *Icelandic Business News* and read the editorial, you would read that:

The outcome of the Marine Research Institute is one more confirmation on how great the fishery management system is. The ITQ system has developed stronger fish stocks, and the freedom of transferring quotas has above other issues created a more efficient fishery than before.

Later it says:

Our success in managing the fisheries and our sensible exploitation of the marine resources is more and more being noticed in the international field.

If you had been at the United Nations on September 25, you could have heard our Minister of Foreign Affairs saying that:

The fishing stocks in the Exclusive Economic Zone around Iceland have been steadily growing since the implementation of a system of individual transferable fishing quotas in order to achieve both desired economic objectives and to protect our resources.

These quotations are just an example; there are many more. The reason for statements of this kind is that the marine institute proposed that the cod quota would be increased this fishing year

En Islande, nos dirigeants politiques préfèrent s'en remettre aux avis de superconseillers; ils en créent donc au besoin pour masquer un peu leur incapacité de prendre des décisions et d'assumer leurs responsabilités. Les conseillers se prennent pour des superconseillers et le pouvoir que leur confère subitement ce rôle engendre un autre phénomène. Ils ne se prononcent plus au nom du raisonnement logique, mais au nom du pouvoir lui-même. Ils le font au détriment de la vie et des progrès de la science. On cesse de tenir compte des connaissances acquises par les individus, surtout lorsqu'ils ne sont pas rattachés à des institutions, et on fait tout pour les tenir à l'écart du débat.

J'imagine que vous devez déjà avoir une bonne idée du système islandais de gestion des pêches. Les autorités islandaises ont réussi à le rendre célèbre dans le monde entier, et dans notre pays, on ne cesse de nous présenter des reportages d'institutions et de médias étrangers qui louent ce système qu'à leurs yeux le monde entier devrait résolument adopter.

Ces reportages sont fondés sur une information qui est produite choisie, transmise et la plupart du temps interprétée par les créateurs du système eux-mêmes. En Islande, nous avons un proverbe qui dit que renommée vient d'ailleurs, autrement dit qu'une personne n'est appréciée à sa juste valeur chez lui. Je vous invite tous à demeurer neutres lorsque vous effectuerez votre enquête. Je vous incite à ne pas croire sur-le-champ toute l'information qui vous parviendra, quelle qu'en soit la source, et à vous fier à votre jugement.

J'ai fait ma propre enquête. Que vous procédiez de la même manière que moi ou non, c'est votre affaire. S'il vous était toutefois donné de mettre la main sur le numéro de mai dernier du *Icelandic Business News*, vous pourriez y lire dans l'éditorial que

L'Institut de recherche océanographique est venu à son tour confirmer la grande efficacité du système de gestion des pêches. Le régime de QIT aurait en effet, selon l'Institut, permis de régénérer les stocks de poisson, et la possibilité de transférer librement les quotas a, au-delà de toute autre considération, contribué à rendre la pêche plus productive que jamais auparavant.

Plus loin, on ajoute:

L'efficacité avec laquelle nous gérons nos pêches et notre rationalité dont nous faisons preuve dans l'exploitation de nos ressources halieutiques attirent de plus en plus l'attention des observateurs sur la scène internationale.

Si vous aviez été présents aux Nations Unies le 25 septembre, vous y auriez entendu notre ministre des Affaires étrangères s'exprimer en ces termes:

Dans notre zone économique exclusive, les stocks de poisson sont en croissance constante depuis que nous avons adopté un régime de quotas individuels transférables dans le but à la fois d'atteindre certains objectifs économiques souhaitables et de protéger nos ressources halieutiques.

Ce ne sont là que quelques exemples parmi bien d'autres. On fait ce genre de déclarations, c'est que l'Institut de recherche océanographique a proposé de hausser d'environ 14,7 p. 100

by approximately 14.7 per cent from 218,000 tonnes. For your information, since 1947, the cod fishery has produced less than that only three times, and all cases were after the enactment of the ITQ system.

The average catch for the last 22 years is 310,000 tonnes. A previous report from the institute states that the maximum yield from the cod stock is 450,000 tonnes.

In the quotations, there are references to "stronger fish stocks" and "steadily growing stocks". I ask the honourable senators to look at the latest report from the marine institute entitled "State of Marine Stocks in Icelandic Waters 1997-98, Prospects for the Quota Year 1998-99".

I have a transparency that shows the cod stock since 1955 and another that shows the status of the cod stock today.

As you can see, since 1968, Greenland halibut catches have never been smaller. If this goes on, I believe that halibut is on its way to the endangered species list. This is the lump fish that is sneaking around here. However, it is not within the ITQ system. It is controlled with other systems and it does not look much different. I will go to this later on.

I have another transparency that shows the status of cod, saithe, Greenland halibut, and haddock. These transparencies are from this latest report. I humbly ask, do these statistics confirm the quotations I read? To me, the only thing the statistics confirm is that the opinions abroad are shaped by the very people who created and favour the system. What can be expected when foreign institutions and media pick up this information and, in most cases, do not care to dig any deeper? I have nicknamed this the "carousel of lies".

The main objectives of the quota system are supposed to be building up fish stocks, securing employment, securing residency, and maintaining the marine resources as common property.

Let us look at the first objective, building up fish stocks. I will start with the cod stock. We have been bragging all over the world about cod. I told you about next year's proposal and the average catch since 1976. However, I wish to add that the state of the fishing stock has often been worse, as a matter of fact, 12 times since 1976. Sadly enough, 11 of those years are after 1984 when we started the system.

pour la campagne de pêche en cours le total des prises de morue admissibles, qui était de 218 000 tonnes l'an dernier. À titre d'information, je vous signale que depuis 1947, la récolte de morue n'a été inférieure à cette quantité qu'à trois reprises, et dans chaque cas, ces rendements moindres ont été obtenus après l'entrée en vigueur du régime de QIT.

La quantité moyenne de morue capturée au cours des 22 dernières années a été de 310 000 tonnes. Un précédent rapport de l'Institut de recherche océanographique avait affirmé que la récolte maximale qu'on pourrait tirer de notre stock de morue était de 450 000 tonnes.

Dans ces citations, il est question de «régénération des stocks de poisson» et de «stocks en croissance constante». Je suggérerais aux honorables sénateurs de lire le dernier rapport de l'Institut de recherche océanographique intitulé: «État des ressources halieutiques dans les eaux islandaises en 1997-1998. Projections en vue de l'attribution des quotas pour la campagne de pêche 1998-1999».

J'ai ici une diapositive qui montre l'évolution du stock de morue depuis 1955, et une autre où vous pouvez voir l'état de ce stock aujourd'hui.

Comme vous pouvez le voir, le total des prises de flétan du Groenland n'a jamais été si bas depuis 1968. Si cette situation perdure, je crois que le flétan figurera bientôt sur la liste des espèces menacées d'extinction. C'est que la lompe envahit furtivement nos eaux. Le flétan n'est toutefois pas visé par le régime de QIT. Il est contrôlé au moyen d'autres systèmes qui ne semblent pas être beaucoup plus efficaces. Je reviendrai plus tard sur cette question.

Voici une autre diapositive qui montre l'état des stocks de morue, de goberge, de flétan du Groenland et d'aiglefin. Les données figurant sur ces diapositives sont tirées du dernier rapport de l'Institut. Je vous demanderais humblement de me dire si, selon vous, ces statistiques concordent avec les affirmations que je vous ai citées. À mon avis, tout ce qu'elles confirment, c'est que l'idée que se font les étrangers de l'état de la situation chez nous à cet égard est directement influencée par ceux-là mêmes qui ont instauré et continuent aujourd'hui de préconiser ce régime. À quoi d'autre faut-il s'attendre lorsque des institutions et des médias étrangers s'emparent de telles informations et ne se donnent généralement pas la peine d'y regarder de plus près? J'appelle ça un «tissu de mensonges».

Les principaux objectifs du régime de quotas sont censés être de reconstituer les stocks de poisson, de préserver les emplois, de sauvegarder les milieux de vie et de faire en sorte que les ressources halieutiques demeurent la propriété commune des Islandais.

Voyons ce qu'il en est du premier objectif, reconstituer les stocks de poisson. Je vais commencer par le stock de morue. Nous nous sommes vantés auprès du monde entier de nos mesures concernant la morue. Je vous ai parlé des projections pour la prochaine campagne de pêche et des prises moyennes depuis 1976. J'aimerais toutefois ajouter que le stock de morue a souvent été en pire état qu'actuellement, en fait à 12 reprises depuis 1976,

Turning to haddock, this year's proposal of 35.000 tonnes is a 22 per cent decrease from last year and will be the smallest since 1947. The average catch for the last 22 years is more than 51.000 tonnes. Since 1976, the stock has only been smaller for two years, in 1986 and 1997.

The saithe catch since 1976 has been 62.000 tonnes. The proposal for this year is 30.000 tonnes and that will be the smallest saithe fishery since 1946. Excluding the years of World War II, it will be the smallest saithe fishery since 1924. Since 1976, the stock has been smaller than today only three times, in 1995, 1996 and 1997.

Since 1976, the average catch for Greenland halibut is a bit less than 28.000 tonnes. This year's proposal is 10.000 tonnes. The fishery will be the smallest since 1967, with the exception of 1976, the year that we expanded to 200 miles. The state of the stock is such that it has probably never been smaller in history.

Finally, the proposal for red fish is 65.000 tonnes this year. The average catch for the last 22 years was 87.000 tonnes. It has been less only three times since 1950. The catch per hour has been less for six years, from 1991 to 1996, ironically all of them after the enactment of the so-called clean ITQ system in Iceland.

The state of other stocks within the system, as well as stocks outside, is similar. In my opinion, comparing the state of stocks outside the system to the ones inside is very unfair. The system sets the fleet on those species but, interestingly enough, most of them are no worse off than the rest of them.

I will mention the state of our main pelagic species, capelin and herring, which are both inside the ITQ system. Capelin is in very good condition, but linking it to the system is another story. As an example, I doubt that the increased water temperatures around Iceland can be linked to the system. Herring has been treated with intensive care for 30 years. It was to be the model to prove the efficiency of fish protection. On television news last night, it was reported that fisherman are not finding any herring. Why? My guess is that no one knows.

Why is this happening? An ITQ system encourages fishermen to select from the stocks. The more the quotas are limited, the more they will select. Our cod stock is like a cake with many layers. Selecting from a cake is not considered good manners. The cream is scraped off — in this case the spawning stock — and some might dig in here and there in search of the goodies. We can

dont 11, fort ironiquement, depuis 1984, l'année de l'entrée en vigueur du régime.

Si l'on regarde maintenant ce qu'il en est de l'aiglefin, la projection pour la présente campagne, 35 000 tonnes, est de 22 p. 100 inférieure à celle de la dernière campagne: ce sera la plus faible depuis 1947. Les prises moyennes au cours des 22 dernières années ont dépassé les 51 000 tonnes. Depuis 1976, les stocks n'ont été plus bas qu'au cours de deux années, en 1986 et en 1997.

Les prises moyennes de goberge depuis 1976 ont été d'environ 62 000 tonnes. La projection pour cette année est de 30 000 tonnes, la plus faible depuis 1946. Si l'on exclut les années de la Seconde Guerre mondiale, ce sera la campagne de pêche à la goberge la moins productive depuis 1924. Or, depuis 1976, les stocks de cette espèce n'ont été inférieurs à ce qu'ils n'ont maintenant qu'à trois reprises, soit en 1995, 1996 et 1997.

Depuis 1976, les prises moyennes annuelles de flétan du Groenland ont été d'un peu moins de 28 000 tonnes. La projection pour cette année est de 10 000 tonnes. Ce sera la récolte la moins abondante depuis 1967, à l'exception de 1976, année où nous avons porté la limite de notre zone exclusive à 200 milles. L'état du stock de flétan est actuellement tel, qu'il n'a probablement jamais été aussi bas de toute notre histoire.

Enfin, la projection concernant le sébaste est de 65 000 tonnes cette année. La récolte moyenne de sébaste au cours des 22 dernières années a été de 87 000 tonnes. Seules trois années ont été moins fructueuses que celle-ci depuis 1950. Les prises moyennes à l'heure ont été inférieures à celles de la campagne en cours pendant six années d'affilée, de 1991 à 1996, ironiquement toutes ultérieures à l'instauration de notre merveilleux régime de QIT.

L'état des autres stocks, qu'ils soient ou non visés par le régime, est similaire. À mon avis, il est très incorrect de comparer l'état des stocks non visés par le régime avec ceux qui le sont. Le régime établit la capacité de la flotille en fonction des différentes espèces, mais, le plus étrange dans tout cela, c'est que, dans la plupart des cas, l'état des stocks visés par le régime et de ceux qui ne le sont pas est à peu près équivalent.

Je vais maintenant vous parler de l'état des stocks de nos principales espèces pélagiques, le capelan et le hareng, qui sont toutes deux visées par le régime de QIT. Le stock de capelan porte fort bien, mais on aurait tort d'en attribuer le mérite au régime de quotas. Par exemple, je doute fort que la hausse de la température des eaux entourant l'Islande ait quelque chose à voir avec ce régime. Le hareng est traité avec le plus grand soin depuis 30 ans. On entendait s'en servir de modèle pour prouver l'efficacité des efforts de protection du poisson. Or, aux nouvelles télévisées hier soir, on mentionnait que les pêcheurs ne trouvent plus de hareng. Pourquoi? Personne ne le sait, je suppose.

Pourquoi en est-il ainsi? Un régime de QIT encourage les pêcheurs à être sélectifs dans leurs captures. Plus les quotas sont limités, plus les pêcheurs deviennent sélectifs. Notre stock de morue est un véritable gâteau fourré. S'approprier le meilleur du gâteau est censé être contraire aux bonnes manières. On racle le crème — en l'occurrence les alevins dans les frayères —

tolerate this at a child's party, but should we tolerate it with regard to fish stock?

At a recent conference in one of the Scandinavian countries, the question was raised whether or not Icelandic fishermen discharged fish. A representative of the Icelandic Marine Institute stood up and said that there is no discharge within the Icelandic ITQ system. He left people speechless because, only a few days before, it was reported on the news that a survey done by the marine institute showed that every fifth lobster was thrown overboard on Icelandic fishing grounds.

I have a picture taken aboard a shrimp trawler. The fisherman caught 12 to 15 tonnes of cod and discharged it because he did not have a quota for cod.

It is my opinion, the cod stock should be fished by taking a slice of both small fish and big fish. In other words, destroy as little as possible the structure of the layers that has taken nature centuries to evolve and create. The other way, it is seriously disturbed, weakening the strong end of the stock. As a fisherman, this makes perfect logic to me. I must admit that in my fishing days I have never felt bad about killing the small fish along with the big fish. It was a part of my day's catch.

The great paradox is that, the more the quotas are cut, the more pressure there is on the most vital part of the stock, the part that the stock depends on for its own survival.

The second point was that the system should secure employment. The total workforce within the fishing industry in 1984 was approximately 16,000 people. In 1995, it was down to 13,300, approximately 2,700 less jobs. That does not sound like a significant decrease in Canadian terms, but you must realize that we have a population of only one quarter of a million.

The third point was that the system should secure residency. This transparency I am showing you now is directly related to the last one. It shows the movement of people from the small coastal communities and rural areas to the capital city and its surroundings. Many small coastal communities are fighting for their lives, depending on the small boat fleet for their existence. All of the 2,700 jobs which I mentioned are lost in the small coastal communities. Part of the graph shows people moving to the capital city, while another part shows what moves through the capital city. It is very clear what is happening.

The fourth point is a significant one. The issue of common properties is a worldwide concern. The exploitation of marine resources has also become a worldwide concern. The Icelandic legislation for the ITQ system states that the exploitable marine

certaines vont même jusqu'à creuser par-ci, par-là pour y repérer les friandises. Nous pouvons tolérer un tel comportement dans les fêtes d'enfants, mais devrions-nous le faire dans le cas des stocks de poisson?

Lors d'une récente conférence dans l'un des pays scandinaves, on a demandé si les pêcheurs islandais rejetaient à la mer certains poissons. Un représentant de l'Institut de recherche océanographique islandais s'est empressé d'affirmer qu'il n'y avait pas de tel rejet chez les pêcheurs islandais assujettis au régime de QIT. Les gens en sont restés médusés, car, quelques jours plus tôt, on avait rapporté aux nouvelles qu'une enquête effectuée par l'Institut de recherche océanographique avait révélé qu'un cinquième de tous les homards capturés dans les zones de pêche islandaises étaient rejetés à la mer.

J'ai ici une photo qui a été prise à bord d'un crevettier à chalut. Le pêcheur a capturé de 12 à 15 tonnes de morue et les a jetées par-dessus bord parce qu'il ne détenait pas de quota de morue.

À mon avis, on devrait pêcher la morue en tirant du stock à la fois du poisson de petite taille et du poisson de grande taille. Autrement dit, il faudrait détruire le moins possible la composition des strates que la nature a mis des siècles à développer et à créer. L'autre manière, qui revient à s'attaquer aux éléments les plus indispensables à la permanence du stock, est gravement perturbatrice. En tant que pêcheur, ça me semble parfaitement logique. Je dois admettre que du temps où je pratiquais la pêche, je ne me suis jamais senti ennuyé de capturer le petit poisson au même titre que le gros. Je me disais que c'était ma prise de la journée.

Le grand paradoxe dans tout cela, c'est que plus les quotas sont limitatifs, plus grand est le dommage infligé à la portion la plus vitale du stock, celle dont dépend sa survie.

Le deuxième objectif du régime était de préserver les emplois. En 1984, le nombre total de travailleurs à l'emploi de l'industrie de la pêche était d'environ 16 000. En 1995, ce nombre était passé à 13 300, une perte de quelque 2 700 emplois. Aux yeux de Canadiens, une telle diminution peut sembler insignifiante, mais rappelez-vous que notre pays ne compte qu'un quart de million d'habitants.

Le troisième objectif du régime était de sauvegarder les milieux de vie. Cette diapositive que je vais vous montrer a un lien direct avec la précédente. Elle montre le déplacement des populations qui quittent les petites localités côtières et les régions rurales pour migrer vers la capitale et ses banlieues. Nombre de petites collectivités côtières luttent pour leur survie, car leur existence même dépend des flottilles de petits bateaux. La totalité des 2 700 emplois perdus dont j'ai parlé tout à l'heure l'ont été dans les petites localités côtières. Une partie du graphique montre les migrations vers la capitale, alors que l'autre montre les déplacements de population qui se font en passant par la capitale. On peut voir très clairement ce qui se produit.

Le quatrième objectif était de taille. La question de la propriété commune des réserves de poisson est une préoccupation planétaire. L'exploitation des ressources marines est également une question qui retient l'attention du monde entier. La loi

resources on Icelandic fishing grounds are the public property of the Icelandic nation.

This is a terrible joke. An ITQ system can only be a system of privatization. It lies in the name itself. "Individual" is not an indication of a common property that is transferable. How can an individual transfer, lease or sell something that does not belong to him alone?

The legislation also states that allocations of fishing rights, according to these laws, do not create proprietary rights or irrevocable custodianship of fishing rights for single parties. In Iceland, the quotas are used for mortgages. Their values are included in the annual financial statements of companies and shares on the stock markets are assessed according to the quotas.

The economists of modern times are specialists in this matter. Their theory is that, by privatizing the marine resources, the quotas will eventually be in the hands of the ones best skilled to take care of these businesses. How can a fish stock be privatized?

Let us take the Icelandic cod stock, as an example. Today, the Icelandic fleet within the ITQ system consists of approximately 700 boats and ships that exploit the cod stock. How is it possible, under such circumstances, to crystallize this responsibility within each and every operator?

As I have described, it works exactly the other way around. Limited quotas mean selection. Transferable quotas mean distraction and derangement, both regarding the exploitation of the stocks as well as human factors of settlement. In addition to this, it is a great abuse toward the public to see the government hand out quotas, worth billions of dollars, to individuals who turn around and sell them to the highest bidder.

Economists need to incorporate moral philosophy into their studies. When they claim that their sole guide is objectivity and that they only seek scientific truth as revealed by facts, then I say beware.

In this context, I should like to show you some transparencies that might be of interest.

A few years ago, my association asked the Fisheries Research Institute at the University of Iceland to calculate the operation results of the small boat sector in the same manner that the Bureau of Statistics had done for years in the various sectors, but always excluding the small boat sector.

If the theories of economics held water, it is obvious that the quotas would start to flow in the direction of small boats. The net profit for the small boat sector was 8.4 per cent that year, while the net profits of the fishing trawlers were 3.7 per cent. The question arises whether the quotas start to flow in the direction of the small boat sector. In 1983, we had one fishing trawler on our grounds. In 1996, there were 73 of them. In 1983, there were 890 small boats. That number grew to 1,980 in 1991 and to 1,300

islandaise sur laquelle repose le régime de QIT dit que les ressources halieutiques exploitables qui se trouvent sur les fonds de pêche islandais sont la propriété commune de la nation islandaise.

C'est une farce monumentale. Un régime de QIT ne peut mener qu'à la privatisation. Son nom lui-même l'indique. Qu'un quota soit «individuel» ne signifie pas qu'il est transférable, puisqu'il s'agit d'une propriété commune. Comment un individu pourrait-il transférer, louer à bail ou vendre quelque chose qui ne lui appartient pas en propre?

La loi dit également que les allocations de droits de pêche ne créent pas de droits de propriété individuels ni de droits de garde individuels irrévocables. En Islande, les quotas sont hypothéquables. Ils sont comptabilisés dans les états financiers annuels des sociétés, et leur valeur influe sur celle des actions des sociétés qui les détiennent.

Les économistes modernes sont des spécialistes en cette matière. Ils croient que la privatisation des ressources halieutiques aura pour conséquence que les quotas se retrouveront aux mains de ceux qui sont les mieux en mesure de bien prendre soin de ces ressources. Comment peut-on privatiser des stocks de poisson?

Prenons comme exemple le cas du stock de morue islandais. À l'heure actuelle, la flotte islandaise qui est assujettie au régime de QIT comprend environ 700 bateaux et navires qui exploitent cette ressource. Comment peut-on, dans de telles circonstances, confier cette responsabilité à chacun de ces exploitants?

Comme je l'ai expliqué, c'est exactement le contraire qui se produit. Qui dit quotas limités, dit récolte sélective et, partant, rejets à la mer. Permettre le transfert des quotas entraîne distraction et dérangement en ce qui touche tant l'exploitation des stocks de poisson que l'équilibre des collectivités où les pêcheurs sont établis. Qui plus est, c'est, de la part du gouvernement, se moquer gravement de la population que de distribuer ainsi des quotas valant des milliards de dollars à des gens qui iront ensuite les revendre au plus offrant.

Les économistes doivent tenir compte des principes moraux dans leurs travaux. Quand ils prétendent que leur seul guide est l'objectivité et qu'ils ne recherchent que la vérité scientifique fondée sur des faits, il faut, selon moi, se mettre en garde.

Cela dit, j'ai ici quelques diapositives qui méritent, je pense, qu'on s'y arrête.

Il y a quelques années, l'association que je représente a demandé à l'Institut de recherche sur les pêches de l'Université d'Islande de calculer le rendement du secteur des petits bateaux de la même manière que le Bureau de la statistique le fait depuis des années dans les divers secteurs, mais toujours à l'exclusion du secteur des petits bateaux.

Si les théories économiques tenaient debout, il est évident qu'on se mettrait à transférer les quotas aux petits bateaux. Le profit net du secteur des petits bateaux était de 8,4 p. 100 cette année-là, alors que celui des chalutiers était de 3,7 p. 100. Voyons maintenant si les quotas commencent à se diriger vers le secteur des petits bateaux. En 1983, nous n'avions qu'un chalutier dans notre zone. En 1996, il y en avait 73. En 1983, il y avait 890 petits bateaux. Leur nombre a atteint 1 980 en 1991, pour

two years ago. You can see that the quotas are not flowing in the direction of the small boat sector.

I have a transparency that shows the main engine capacity, ranging from 1980 to 1997, in kilowatts. The system was imposed to eliminate effort capacity just as well. This is the limitation from 33,000 kilowatts in 1980 to over 114,000 kilowatts in 1997, when half the trawler fleet was decreasing. These are gross tonnes for the same period. In 1980, there were close to 14,000 gross tonnes, but in 1997 there were more than 43,000 gross tonnes.

On January 1, 1991, the government incorporated 1,043 small boats into the ITQ system. Only 44 months later, the big companies bought approximately 700 of those boats and moved their quotas to their off-shore ships. They also used their renewal rights to enlarge these very same ships. To top it off, these same companies have used the freedom of transferring quotas to annually lease these very same quotas to the small boats that did not sell out. Finally, they operated their ships in high seas, outside the 200 miles where they could fish freely.

You now see what has been happening to a number of quota holders. The small operators are the red sector, and the big operators are the blue sector. The small operators decreased from 950 in 1991, down to 550 the last fishing year. The giants have been buying quotas. In 1984, they had a little less than 28 per cent of the quota, but in 1994 they were up to almost 50 per cent. In 1991, the five biggest quota holders had 12 per cent of the total quota, but two fishing years ago it was close to 21 per cent.

It is of no surprise that the Icelandic Fishing Vessel Association, representing the trawlers and the big companies, recently launched a \$1 million ad campaign to try to sell the system to the public. Each and every one of the ads are research material.

By now, there is little doubt in your mind regarding my opinion on the ITQ system. However, as much as I dislike how the system is enforced in my country, I also dislike generalizations.

My firm belief is that we Icelanders have made enormous mistakes in our fisheries management, the biggest being the incorporation of all sectors into the same system. It is also my firm belief that we have overlooked one of the main factors in exploiting our marine resources, namely, how we fish is just as important as how much we fish.

redescendre à 1 300 il y a deux ans. Comme vous pouvez le constater, les quotas n'ont pas tendance à passer aux mains des propriétaires de petits bateaux.

Voici une diapositive qui montre l'évolution de la puissance motrice exprimée en kilowatts entre 1980 et 1997. Je vous rappelle que ce régime visait tout autant à réduire la capacité de pêche. Or, on peut voir que cette puissance motrice maximale est passée de 33 000 kilowatts qu'elle était en 1980 à plus de 114 000 en 1997, pendant que la flotte de chalutiers diminuait de moitié. Voici maintenant ce qu'il en est de l'évolution du tonnage brut au cours de la même période. En 1980, la capacité de la flotte à cet égard était de près de 14 000 tonnes brutes, contre plus de 43 000 en 1997.

Le 1^{er} janvier 1991, le gouvernement a assujéti 1 043 petits bateaux au régime de QIT. À peine 44 mois plus tard, les gros armateurs avaient acheté environ 700 de ces bateaux pour en transférer les quotas à leurs propres bateaux de pêche hauturière. Ils se sont également servis de leurs droits de renouvellement pour remplacer ces bateaux par de plus gros. Le comble, c'est qu'ils ont profité de leur liberté de transférer des quotas pour louer sur une base annuelle ces mêmes quotas aux propriétaires de petits bateaux qui n'avaient pas vendu les leurs. Enfin, ils ont exploité leurs bateaux en haute mer, à l'extérieur de la zone de 200 milles, où on peut pêcher en toute liberté.

Voyons maintenant quelle a été l'évolution en ce qui touche la détention des quotas. Les données relatives aux petits armateurs sont en rouge, et celles concernant les gros armateurs sont en bleu. Le nombre de petits armateurs est passé de 950 en 1991 à 550 au moment de la dernière campagne de pêche. Cette diminution de leur nombre résulte de l'achat de quotas par les géants. En 1984, ceux-ci détenaient un peu moins de 28 p. 100 des quotas, mais en 1994, leur part était passée à près de 50 p. 100. En 1991, les cinq plus gros détenteurs de quotas disposaient de 12 p. 100 du quota total, mais il y a deux ans, cette proportion était passée à près de 21 p. 100.

Il n'est donc pas étonnant que l'Association des navires de pêche islandais, qui représente les propriétaires de chalutiers et les gros armateurs, ait récemment lancé une campagne publicitaire d'un million de dollars pour essayer de convaincre le public de la valeur du régime. Tous leurs messages s'appuient sur des données de recherche.

Vous devez maintenant vous être fait une petite idée de ce que je pense du régime de QIT. Toutefois, autant je n'aime pas la façon dont ce régime est appliqué dans mon pays, autant je déteste les généralisations.

J'ai la ferme conviction que nous, les Islandais, avons commis d'énormes erreurs en matière de gestion de nos pêches, la plus grosse étant l'assujettissement de tous les secteurs à un même régime. Je suis également profondément convaincu que nous avons oublié de tenir compte d'un des principaux principes à appliquer dans l'exploitation de nos ressources halieutiques, à savoir que la façon dont nous pratiquons la pêche est tout aussi importante que les quantités de poisson que nous pêchons.

It would be unfair to state that nothing has been done right. The limitation of licences that we enforce is, in my opinion, sensible, and so are protection areas where only fixed gears can be used. Many of the regulations regarding the fishing gears come directly from the fishermen and, in most cases, are effective in serving their purpose.

In my opinion, there is little question that most fisheries should be managed with effort controls. I say most fisheries, because even though I oppose ITQs as imposed in Iceland, I am not ready to say that such a system cannot work elsewhere in certain fisheries. I simply do not have enough knowledge to exclude the possibility. I have given it a great deal of thought. It would be sensible to use a mixed system: an effort control for the fixed gears, the small boat sector and the coastal fleet, and an ITQ system for the mobile gears and the offshore sector. ITQs do have the tendency to decrease the number of ships, so why not use the system to decrease the number of the very ships, the main reason for all the riots around the fisheries?

However, as always, there is a catch to this: The question of common properties arises.

The effort controls that I think would be appropriate to use are the following:

The first one is the days at sea, where the fishermen can choose, without any hindrance, when he goes fishing. Being a fisherman for most of my life, I find it preferable to bring ashore everything I catch, if I am allowed to fish a certain number of days, rather than a certain number of fish. One of the biggest advantages would be that the data from the fishery would be more accurate.

The second control is gear restrictions, whether the usage of fixed gears is encouraged and even rewarded.

The third is fishing zones being created, taking boat size and gear types into account. In Iceland, the idea of an exclusive zone for the small boat sector and the coastal fleet, for example, 30 miles around the island, has often been mentioned by fishermen.

The fourth is limited number of licences. In other words, when renewing a boat or a ship, the same tonnage must be removed from the fleet.

There are more points, but I think these four are the most important ones.

If one concludes that the present speaker assumes that, by taking these measures all the problems of fisheries would be solved, then I can assure you that I have much more faith in the fishermen than to even dream about that.

Il serait injuste de dire que rien n'a été fait correctement. La limitation du nombre de permis est une mesure qui m'apparaît sensée, tout comme d'ailleurs l'établissement de zones de protection où seuls des engins fixes peuvent être utilisés. Bon nombre des règlements touchant les engins de pêche sont inspirés directement de l'opinion des pêcheurs et permettent pour la plupart d'atteindre l'objectif visé.

À mon avis, il ne fait aucun doute que la plupart des pêches devraient être gérées en contrôlant l'effort de pêche. Je dis la plupart, parce que bien que je sois contre les QIT tels qu'ils ont été imposés en Islande, je ne suis pas prêt à dire qu'un tel système ne saurait être efficace ailleurs pour certains types de pêche. Je n'ai tout simplement pas les connaissances voulues pour exclure cette hypothèse. J'ai beaucoup réfléchi à cette question. Il serait logique d'utiliser un système mixte comportant, d'une part, des mesures pour contrôler l'effort de pêche des bateaux qui utilisent des engins fixes, celui du secteur des petits bateaux et celui de la flotte côtière et, d'autre part, un régime de QIT pour les bateaux dotés d'engins mobiles et pour le secteur hauturier. Les QIT ayant vraiment tendance à faire diminuer le nombre de bâtiments de pêche, pourquoi n'utiliserions-nous pas ce régime pour réduire le nombre de ceux-là mêmes qui sont les premiers responsables de toute l'agitation qui a entouré la question des pêches?

Mais, une question demeure ici sans réponse: comment régler le problème de la propriété commune des ressources halieutiques?

Il faudrait, à mon avis, contrôler l'effort de pêche par les moyens suivants:

Premièrement, restreindre le nombre de jours passés en mer, ce qui permettrait au pêcheur de décider en toute liberté du moment où il va pêcher. Ayant moi-même pratiqué la pêche la plus grande partie de ma vie, je trouverais préférable, si on m'allouait un certain nombre de jours de pêche au lieu de limiter la quantité de poisson que je peux prendre, de débarquer à terre toutes mes prises. Un des grands avantages d'une telle mesure serait que les données statistiques relatives aux captures seraient plus exactes.

Deuxièmement, imposer des restrictions concernant les engins en prenant des moyens d'encourager, voire de récompenser l'utilisation d'engins fixes.

Troisièmement, créer des zones de pêche, en tenant compte de la taille des bateaux et du type d'engins utilisés. En Islande, l'idée de créer une zone qui serait réservée aux petits bateaux et à la flottille côtière et dont la largeur pourrait être, par exemple, de 30 milles tout autour du littoral a souvent été avancée par les pêcheurs.

Quatrièmement, limiter le nombre de permis. En d'autres termes, quand on remplace un bateau ou un navire, il faudra soustraire de la flotte l'équivalent du tonnage du bateau en question.

Il y aurait d'autres moyens, mais je crois que les quatre dont je viens de parler sont les plus importants.

Si l'on conclut que celui qui vous parle estime qu'en prenant ces mesures, tous les problèmes des pêches seront résolus, sachant que j'ai beaucoup plus de foi dans les pêcheurs que d'espoir que ces mesures seront adoptées.

The very nature of being a true fisherman does not include being under the influence or ordinance of others. When regulations in a total paradox with his basic instincts are forced upon him and his fundamental ethics, we are off track. The inevitable happens. He starts to seek ways around the regulations, and the demoralization of fishermen has begun.

This point illustrates the necessity of incorporating the fishermen into the decision making in the fishery management. Many of the best ideas come directly from the fishermen themselves, and it is far likelier that they will respect rules and regulations that originally come from themselves than from the bureaucrats.

This point also illustrates the necessity of incorporating the knowledge and experience of fishermen when it comes to estimating the state of fish stocks. To my mind, the fishermen are the ones that are the most knowledgeable about the state of fish stocks. Scientists and fishermen need close cooperation in this respect.

For years, I have said this over and over again, and I will say it one more time: When dealing with fishery management, we must weigh what problems we are solving and what problems we are creating. Bearing this in mind is our obligation and challenge.

In all my struggles through the years, one factor has overshadowed all the others, and it has sometimes been my sheet anchor — the human factor within the fishery.

Our approach to fishing needs to maintain the human element. The sooner we include that factor into all our decision making in the fisheries, the closer we are to the goal we are trying to reach.

The Chairman: I heard that you were a good communicator and now I can see that the compliments were well justified.

If possible, perhaps the committee clerk could contact you to get the graphs and the transparencies that you used.

I would ask committee members if we may have the brief which was just presented form part of the record of the committee?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Senator Butts: Mr. Bogason, can I assume that you are opposed to any privatizing of the fishery?

Mr. Bogason: Yes. The fishery is a very complex matter but I oppose I am opposed, yes.

Senator Butts: Are there any members of your association who have an ITQ?

Mr. Bogason: Yes. Of our 1,300 boat fleet, there are approximately 300 within the ITQ system. Approximately 400 boats are within the IQ system. The rest of them are within the "days-at-sea" system. If I was required to explain all the

De par la nature même de son métier, le vrai pêcheur a du mal à faire son travail sous l'influence ou les ordres d'autrui. Quand on lui impose des règlements qui entrent directement en contradiction avec son instinct et ses principes, on fait fausse route. L'inévitable se produit. Il se met à chercher des moyens de contourner les règlements, et son moral se dégrade.

Tout cela pour vous dire qu'il est impérieux d'associer les pêcheurs à la prise des décisions relatives à la gestion des pêches. Les meilleures idées sur ce chapitre viennent dans une large mesure directement des pêcheurs, et les chances sont bien meilleures que les lois et les règlements soient respectés si leur inspiration vient d'abord des pêcheurs eux-mêmes plutôt que des bureaucrates.

Mon argumentation souligne également la nécessité de faire appel aux connaissances et à l'expérience des pêcheurs lorsque vient le temps d'évaluer l'état des stocks de poisson. À mon sens, ce sont eux qui s'y connaissent le mieux en la matière. Il doit y avoir collaboration entre les scientifiques et les pêcheurs à cet égard.

Cela fait des années que je le répète sans cesse, et je le redis une fois de plus: En matière de gestion des pêches, nous devons nous interroger sur les problèmes que nous réglons, mais aussi sur ceux que nous créons. Nous avons le devoir et le défi de garder cela à l'esprit.

Dans toutes les luttes que j'ai menées au fil des ans, une réalité dont j'ai pris conscience et qui a éclipsé toutes les autres — et cette conscience a parfois été mon ancre de salut —, c'est l'importance du facteur humain dans le domaine des pêches.

Notre approche de la gestion des pêches doit toujours tenir compte de l'humain. Moins nous tarderons à inclure cette préoccupation dans toutes nos décisions concernant les pêches, plus nous nous approcherons du but que nous poursuivons.

Le président: J'avais entendu dire que vous étiez un bon communicateur, mais je vois maintenant que vous méritiez qu'on vous en fasse le compliment.

Peut-être que le greffier du comité pourrait communiquer avec vous pour obtenir copie des graphiques et des diapositives que vous avez utilisés.

Les membres du comité sont-ils d'accord pour que nous fassions verser le mémoire que vient de nous être présenté au compte rendu de nos délibérations?

Des voix: D'accord.

Le président: Très bien.

Le sénateur Butts: Monsieur Bogason, dois-je présumer que vous vous opposez à toute privatisation des pêches?

M. Bogason: Exactement. La question des pêches est très complexe, mais, vous avez raison, je suis contre sa privatisation.

Le sénateur Butts: Y a-t-il des membres de votre association qui détiennent un QIT?

M. Bogason: Oui. Des 1 300 bateaux que possèdent nos membres, environ 300 sont assujettis au régime de QIT, et quelque 400 au régime de QI. Les autres bateaux sont soumis au régime des «jours de pêche». Si vous me demandiez de vous

regulations around the small boat system, we would need another meeting. They are very complex.

Senator Butts: Does it matter to your membership that you are not on their side?

Mr. Bogason: I am on their side. In that respect I must pick up a line from Mr. Ghandi, who said, "There go my people. I am their leader and I must follow them."

In that sense, I applied for more shares for that part of the sector. They are well aware of my opinion on the ITQ system. As a matter of fact, my opposition to the system means that they have had more quotas.

I am not talking about them giving us more to shut us up, but in a way it works that we have had bigger shares. You are in politics; you understand.

Senator Butts: Was your group consulted in 1984 when this system came into being?

Mr. Bogason: No, absolutely not. That was one of the main factors why it was possible to establish this organization. Many people in Iceland find it rather peculiar that small-boat fishermen organized as well as they did back in 1985. They were simply forced to do that. I was the tool that they used to create the organization.

Senator Butts: These charts that you have which serve to prove your point, are they available to anyone who wants to know about them?

Mr. Bogason: I am happy to send a copy of all my documents to you, and more than these.

Senator Butts: Are they available to all the people in your land?

Mr. Bogason: Yes, all Icelanders has access. The report on which I made transparencies is a public report available from the Marine Research Institute.

Senator Butts: Why is there not more opposition then?

Mr. Bogason: There is a great deal of opposition but that is not well publicized. I believe your next witness, Mr. Hannibalsson, agrees.

Senator Butts: Is it correct that when the boat moves, the quota goes with that boat?

Mr. Bogason: Yes. This is one of the things which we have criticized the most. For example, when quota from a small boat, which has always done long line fishing in fjords, is sold to an offshore trawler, that trawler will then go fishing 100 miles from the coast. The argument we hear is this: We bought the quota from a boat that was fishing inside the fjord so we wish to remain inside the fjord and fish.

expliquer en détail tous les règlements qui touchent les petits bateaux de pêche, nous aurions besoin d'une autre séance. Cette réglementation est très complexe.

Le sénateur Butts: Importe-t-il à vos membres que vous ne soyez pas de leur côté?

M. Bogason: Je suis de leur côté. À cet égard, je dois emprunter une parole de M. Ghandi, qui disait: «Je dois suivre la voie que m'indique le peuple que je dirige.»

C'est ainsi que j'ai réclamé qu'une plus grande part des quotas soit attribuée à notre secteur. Les membres de mon association savent fort bien ce que je pense du régime de QIT. En réalité, mon opposition à ce régime leur a valu un plus grand nombre de quotas.

Je ne veux pas dire qu'on nous en a donné plus pour nous faire taire, mais il se trouve que nous en avons effectivement obtenu une plus grande part. Vous êtes en politique, vous devez être même de saisir ce que je veux dire.

Le sénateur Butts: Votre groupe a-t-il été consulté en 1984 quand le système a été adopté?

M. Bogason: Non, absolument pas. C'est l'un des principaux facteurs qui nous a permis de fonder cette organisation. De nombreuses personnes en Islande trouvent plutôt étrange que les propriétaires de petits bateaux de pêche se soient organisés aussi spontanément qu'ils l'ont fait en 1985. Ils ont tout simplement été forcés de le faire. Je n'ai été que l'outil qui leur a servi à s'organiser.

Le sénateur Butts: Les graphiques que vous avez utilisés pour démontrer le bien-fondé de votre thèse sont-ils accessibles à quiconque veut en prendre connaissance?

M. Bogason: Je serai heureux de vous faire parvenir une copie de tous ces documents, et de bien d'autres encore.

Le sénateur Butts: Les gens de votre pays peuvent-ils tous se procurer ces documents?

M. Bogason: Oui, tous les Islandais y ont accès. Le document qui m'a servi à produire ces diapositives est un rapport public qu'on peut se procurer auprès de l'Institut de recherche océanographique.

Le sénateur Butts: En ce cas, comment expliquer qu'il n'y ait pas plus d'opposition au régime?

M. Bogason: Il y en a énormément, mais on n'en parle pas beaucoup. Je crois que votre prochain témoin, M. Hannibalsson est d'accord avec moi là-dessus.

Le sénateur Butts: Est-il vrai que lorsque le bateau est aliéné le quota suit?

M. Bogason: Oui, et c'est l'une des choses que nous avons plus critiquée. Par exemple, quand un quota rattaché à un petit bateau qui a toujours pêché à la palangre dans les fjords est vendu au propriétaire d'un chalutier hauturier, ce chalutier s'en va ensuite pêcher à 100 milles de la côte. Pourtant, on veut généralement l'acquéreur prétendre que s'il veut acheter le quota d'un bateau qui pêche à l'intérieur du fjord, c'est pour continuer d'y pêcher.

Senator Butts: Is that is the reason for the decline of many coastal communities?

Mr. Bogason: That is part of the reason.

Senator Butts: Are there many of these coastal communities that have been deserted?

Mr. Bogason: I do not believe any of them have been completely deserted, but many are heading that way. In several of the small coastal communities, especially along the west coast, there are only a few small boats that are still allowed to go fishing.

Today, we are facing regulations which mean that those small coastal communities cannot survive. We are now attempting to work this out with the government, however, I do not know how it will end.

Senator Robertson: Mr. Bogason, your comments this morning have been very helpful. You said that your small fishing boat owners were not consulted in the beginning years when the government introduced the ITQ system. Is it true that they were more or less ignored?

Mr. Bogason: That is correct, yes.

Senator Robertson: With the intervention of your organization, which now better represents the small boat owners, is the government giving the small boat owners any more recognition? Are they being more helpful?

Mr. Bogason: The founding of the organization has done much for the small boat owners. In 1984, we were not consulted. As I showed you on one of the transparencies, the number of small boats was 890. These 890 boats were allowed to fish less than 9 000 tonnes of groundfish by the regulations that the minister of fisheries then issued.

Last year, the small boat sector of 1,300 boats fished 90 000 tonnes of groundfish. The total allowable catch was lower last year than it was in 1984 when we were only allowed to fish 9 000 tonnes. This was a direct result of the founding of our small boat organization.

Fishermen in Canada need to organize, especially in Nova Scotia.

Senator Robertson: More than Nova Scotia, yes.

Mr. Bogason: Yes, I know that.

Senator Robertson: Does the quota system for the small boats differ in size from the larger boats, or is the development of it basically the same?

Mr. Bogason: We have three systems within the small boat sector. We have the ITQ system, which is exactly the same system as the trawlers. Then we have an IQ system, which is separated

Le sénateur Butts: Est-ce là ce qui explique le déclin de nombreuses petites localités côtières?

M. Bogason: Oui, en partie.

Le sénateur Butts: Est-ce que beaucoup de ces localités côtières ont été carrément désertées?

M. Bogason: Je crois qu'aucune n'a encore été complètement abandonnée, mais du train où vont les choses, c'est le sort qui attend bon nombre d'entre elles. Dans plusieurs des petites localités côtières, tout particulièrement le long de la côte ouest de l'île, il ne reste plus que quelques petits bateaux qui ont encore le droit de pratiquer la pêche.

À l'heure actuelle, on nous impose des règlements qui menacent la survie de ces petites localités côtières. Nous collaborons dans le moment avec le gouvernement à la recherche d'une solution, mais je ne saurais vous dire à quoi tout cela va aboutir.

Le sénateur Robertson: Monsieur Bogason, les propos que vous nous avez tenus ce matin nous ont beaucoup éclairés. Vous avez dit que vos propriétaires de petits bateaux de pêche n'ont pas été consultés au moment où le gouvernement a adopté le régime de QIT. Les a-t-on vraiment tenus plus ou moins à l'écart du débat?

M. Bogason: Absolument.

Le sénateur Robertson: Avec l'intervention de votre organisation, qui permet aux propriétaires de petits bateaux d'être maintenant mieux représentés, le gouvernement en est-il venu à se préoccuper davantage de leur sort, à faire preuve d'une plus grande sollicitude à leur endroit?

M. Bogason: Depuis sa fondation, notre association a fait beaucoup pour les propriétaires de petits bateaux. En 1984, on ne nous a pas consultés. Comme je vous l'ai montré sur l'une des diapositives, il y avait à ce moment-là 890 petits bateaux. Aux termes du règlement qu'avait alors imposé le ministre des Pêches, ces petits bateaux étaient autorisés à prendre moins de 9 000 tonnes de poisson de fond.

L'an dernier, les 1 300 petits bateaux que compte maintenant notre secteur ont pêché 70 000 tonnes de poisson de fond. Le total des prises admissibles était plus bas l'an dernier qu'il ne l'était en 1984, au moment où nous étions limités à 9 000 tonnes. Cette augmentation est directement attribuable à la création de notre association de propriétaires de petits bateaux.

Les pêcheurs canadiens doivent s'unir, notamment ceux de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Robertson: Oui, et pas seulement en Nouvelle-Écosse.

M. Bogason: Je sais.

Le sénateur Robertson: Le régime de quotas applicable aux petits bateaux diffère-t-il sensiblement de celui auquel sont assujettis les gros navires, ou bien les deux sont-ils pratiquement semblables?

M. Bogason: Trois régimes sont offerts aux propriétaires de petits bateaux. Nous avons le régime de QIT, qui est en tout point semblable à celui qui s'applique aux chalutiers. Nous avons aussi

from the ITQ system. There are no transfers allowed from small boats to bigger ships, however, we are allowed to transfer annually from the ITQ system to the IQ system. This is for the protection of the small boat sector. The tendency is always to sell out the small guys to the big guys. That goes for everything.

The days-at-sea sector is outside both these systems. They can fish freely for a certain number of days. The IQ fleet and the days-at-sea fleet are only permitted to use hook and line.

Senator Robertson: We have learned that in New Zealand no formal system exists to evaluate the benefits and the costs of the ITQ system. Commentators' views are basically founded on their perceptions, rather than on the findings of a hard evaluation. Do you know if a good, reliable system exists to evaluate the benefits and the costs of ITQs or other methods of fishing?

Mr. Bogason: I would suggest that you should ask Mr. Hannibalsson about this. He is the right person to answer that question.

Speaking of the New Zealand system, did you ask the people from New Zealand what is happening with orange roughy?

Senator Robertson: Yes. It is a disaster.

Mr. Bogason: It is a disaster. That is because they put it on the ITQ system. I believe you have a species in Canada called abalone.

Senator Robertson: Yes.

Mr. Bogason: That was the first fish Canada put on an ITQ system and it has disappeared.

Senator Robertson: Let us assume for a moment that the stock is down. The small boats are reduced and the larger vessels generally are not. They still go out and fish. From a conservation standpoint, who does the most damage? Why do they not reduce the size of the larger vessels and let the smaller boats in the villages continue with their lifestyle? In our country at least it never seems to work that way when you are looking at a reduction.

I would say the big vacuum cleaners do the most damage to the stocks.

Mr. Bogason: I believe we should look into how we fish instead of how much we fish and we should use fixed gear. As much as we can, we should use smaller boats that do not go far from the coast. They bring in the best raw material that you can eat for your lunch or dinner.

le régime de QI, qui est différent du régime de QIT en ce sens que les pêcheurs qui y sont assujettis ne peuvent transférer leurs quotas aux propriétaires de gros navires. Nous avons toutefois le droit, une fois par année, de transférer des quotas du régime de QIT au régime de QI. L'idée, c'est d'essayer de protéger le secteur des petits bateaux, car, naturellement, ce qu'on observe le plus souvent, c'est que les petits ont tendance à tout vendre aux gros. L'en va de même dans tout.

Le régime des jours de pêche est tout autre. Ceux qui y sont assujettis peuvent pêcher librement pendant un certain nombre de jours. À bord des bateaux visés par les régimes de QI ou de jours de pêche, seule la pêche à la ligne et à l'hameçon est permise.

Le sénateur Robertson: On nous a expliqué qu'en Nouvelle-Zélande, il n'existe aucun mécanisme permettant d'évaluer méthodiquement les coûts et avantages du régime de QIT. Les observateurs fondent essentiellement leurs opinions sur leurs propres perceptions et non sur les conclusions d'évaluations rigoureuses. Savez-vous s'il existe une méthode efficace et fiable d'évaluation du rapport coûts-avantages du régime de QIT ou d'autres instruments de limitation des pêches?

M. Bogason: Je vous suggérerais de poser cette question à M. Hannibalsson. Il serait mieux placé que moi pour y répondre.

À propos du cas de la Nouvelle-Zélande, avez-vous demandé aux représentants de ce pays ce qu'il advient de la pennatule orangée?

Le sénateur Robertson: Oui. C'est un désastre, nous dit-on.

M. Bogason: C'est un désastre, en effet, et la cause en est qu'on a tenté de gérer ce stock au moyen d'un régime de QIT. Sauf erreur, vous avez au Canada une espèce qu'on appelle l'oreille de mer.

Le sénateur Robertson: C'est juste.

M. Bogason: C'est la première espèce de poisson au Canada à avoir fait l'objet d'un régime de QIT, et elle a disparu.

Le sénateur Robertson: Supposons un instant qu'un stock connaisse une baisse marquée. Les petits pêcheurs s'en ressentent ce qui n'est généralement pas le cas des gros armateurs, qui eux continuent à pêcher comme si de rien n'était. Sur le plan de la conservation, qui cause le plus de dommage? Pourquoi ne réglemente-t-on pas davantage les activités des gros exploitants pour permettre aux propriétaires de petits bateaux dans les villages de continuer à préserver leur gagne-pain? On ne semble jamais agir de la sorte lorsqu'un stock est en diminution, du moins pas au Canada.

Selon moi, ce sont les gros «aspirateurs» qui surexploitent les stocks.

M. Bogason: Je pense que nous devrions nous inquiéter de notre façon de pratiquer la pêche davantage que de la quantité de poisson capturé et, dans la mesure du possible, nous en tenir à pêcher dans la zone du littoral en utilisant des petits bateaux munis exclusivement d'engins fixes. Ce sont d'ailleurs ces bateaux qui apportent sur nos tables les meilleurs produits frais provenant de la mer.

The big offshore ships usually end up in a rape-and-run fishery, as did the Icelandic trawler fleet. The big ships were up in Northern Norway but, because they need so many tonnes in order to operate, they always seem to end up somewhere else.

As a matter of fact, I have one transparency here which shows how many tonnes of fish is required by each sector. The freezing trawlers need to catch 123 tonnes for each person abroad to justify their operation. For the fisheries trawler you need 208 tonnes for each person on board. For boats the size of 50 to 110-plus tonnes, you need 47 tonnes. For the small boats, you need 27 tonnes.

Is it wise to put such pressure on this industry? They need so much fish in order to operate.

Senator Robertson: That is a very telling graph, Mr. Chairman.

Mr. Bogason: I will send you all these graphs.

Senator Adams: This is very interesting. Do you have a system like we do in Canada where the government gives money to people who can no longer fish? This year, we have had problems with the salmon fishery in B.C. The minister will give millions of dollars to those people who are not able to fish. How does the system work in your organization?

Mr. Bogason: Within my organization there are no subsidies for any pipelines between the state treasury and the fishermen. We once had a fund to buy out the ships of fishermen who wished to quit. For years this fund worked. Mostly it bought out the offshore sector and small boats. I believe it bought out only two or three trawlers. This system decreased the fleet in number, but the capacity increased. It has not worked.

I know you have a buyback plan in Canada. You should really give yourselves time to think it over before you enact such a plan. It will not work the way you would like to see it work. We have had a similar experience here.

Senator Adams: The big trawlers and the fish plants do their own canning and freezing. Have you had to cut out people along the coast of Iceland, people who work in the canneries and fish plants?

Mr. Bogason: We have very few canneries in Iceland, so it is hardly worth mentioning.

I did not quite get your question.

Les gros armateurs qui pratiquent la pêche hauturière en viennent généralement à se contenter de ravir la ressource pour déguerpir ensuite, comme l'a fait la flotte de chalutiers islandais. On les a vus exploiter les stocks du secteur Nord des eaux norvégiennes, mais, comme ils ont besoin d'énormes quantités de poisson pour que leurs activités soient rentables, ils semblent qu'ils soient toujours amenés à aller pêcher ailleurs.

D'ailleurs, j'ai ici une diapositive qui montre, en tonnes de poisson, où se situe le seuil de rentabilité de chaque type de bateau. Les chalutiers congélateurs doivent capturer 123 tonnes par membre d'équipage pour justifier leur exploitation. Pour les chalutiers, c'est 208 qu'il faut. Dans le cas de bateaux jaugeant de 50 à 110 tonneaux ou à peu près, il en faut 47. Quant aux petits bateaux, il leur suffit d'en capturer 27 tonnes.

Est-il sage que cette industrie soit soumise à une telle pression? Les gros armateurs ont besoin d'une certaine quantité de poisson pour rentabiliser leur exploitation.

Le sénateur Robertson: C'est une diapositive qui en dit long, monsieur le président.

M. Bogason: Je vais vous faire parvenir tous ces graphiques.

Le sénateur Adams: C'est très intéressant. Avez-vous un programme du genre de celui que nous avons au Canada, dans le cadre duquel le gouvernement subventionne les gens qui ne peuvent plus pêcher? Cette année, par exemple, nous avons eu des problèmes dans le secteur de la pêche au saumon en Colombie-Britannique. Le ministre versera des millions de dollars à ceux qui sont empêchés de pratiquer cette pêche. Qu'en est-il chez vous à cet égard?

M. Bogason: Il n'existe ni subvention ni pipeline entre le Trésor et les pêcheurs qui font partie de notre association. On a déjà mis à notre disposition un fonds pour le rachat des bateaux quand des pêcheurs décidaient d'abandonner le métier. Ce fonds a existé pendant des années. Il a surtout servi au rachat de bateaux du secteur de la pêche semi-hauturière et de petits bateaux. Je crois qu'il n'a servi à racheter que deux ou trois chalutiers. Il a contribué à faire diminuer le nombre de bateaux, mais la capacité de la flotte s'est accrue. Le programme a été inefficace.

Je sais que vous avez un projet de programme de rachat au Canada. Vous devriez vraiment prendre le temps d'en bien peser le pour et le contre avant de mettre en oeuvre un tel programme. Il ne fonctionnera pas comme vous le souhaiteriez. Nous en avons fait l'expérience dans notre pays.

Le sénateur Adams: Les gros armateurs et les entreprises de transformation du poisson s'occupent eux-mêmes de la mise en conserve et de la congélation de leurs produits. Vous a-t-il fallu supprimer des emplois dans les localités du littoral, licencier des gens qui travaillaient dans des conserveries ou des usines de transformation du poisson?

M. Bogason: Nous avons très peu de conserveries en Islande, de sorte qu'il ne vaut pratiquement pas la peine d'en parler.

Je n'ai pas trop saisi votre question.

Senator Adams: The last few years we have been closing all our fish plants that were built by the government and now people have no jobs.

Mr. Bogason: Are you referring to a buyback regarding the fish plants?

Senator Adams: Yes.

Mr. Bogason: Within this fund, they also could buy back some fish plants. In fact, four or five were bought back. However, it did not work. After they bought the facilities, they were never supposed to be used for fish processing again. That does not work, either. They find ways to use them.

Senator Adams: Is your government promoting fish farming of any kind to the fishermen of Iceland?

Mr. Bogason: We have some salmon farming and we are doing experiments regarding halibut. We are doing some in cooperation with Canada in that respect. There is little fish farming in Iceland, mainly due to how harsh the circumstances are here. Sometimes the caves, or whatever, are not there the morning after they are set up.

The Chairman: We have one last question. Mr. Claude Emery will ask this question.

Mr. Claude Emery, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament: Last year, you proposed the creation of an international North Atlantic Fishermen's Alliance. Was your proposal successful?

Mr. Bogason: My guess is that we will fund this organization within six months. The main reason for this being postponed is that in the meantime we established a world organization. You have heard about that, have you?

The Chairman: Yes. Mr. Bogason, I indicated to some friends from Nova Scotia last week that you would be here this week as one of our witnesses. They asked me to pass on their best regards to you. I know that you have friends in New Brunswick, Newfoundland and other areas in Canada as well. They think highly of you.

Thank you for giving us some of your valuable time. Your participation will be useful for us in the important and valuable study that we have been doing for some time. I invite you to read our report once it is tabled in Parliament in early December. I invite you to visit our Web site and have a look. We will be sending you a copy as well.

Our clerk will be in contact with you to get copies of your overhead transparencies.

Our next witness this morning is Mr. Olafur Hannibalsson, a journalist and political commentator who has served as Deputy Member of Parliament in Iceland. He is the author of the article entitled, "The Dark Side of the Quota System," which appeared in

Le sénateur Adams: Ces dernières années, au Canada, nous avons dû fermer toutes les usines de transformation du poisson que le gouvernement avait lui-même construites, et les travailleurs de ces usines se sont naturellement retrouvés sans emploi.

M. Bogason: Voulez-vous parler d'un programme de rachat d'usines de transformation?

Le sénateur Adams: Oui.

M. Bogason: Ce fonds pouvait également servir au rachat de certaines usines de transformation. D'ailleurs, quatre ou cinq de ces usines ont ainsi été rachetées. Mais le programme n'a pas donné les résultats escomptés. Une fois rachetées, ces usines n'étaient plus censées servir à la transformation du poisson. Ça non plus, ça n'a pas fonctionné. On trouve toutes sortes de moyens de déroger à cette interdiction.

Le sénateur Adams: Votre gouvernement encourage-t-il les pêcheurs islandais à se lancer, sous une forme ou sous une autre, dans l'aquiculture?

M. Bogason: Nous avons quelques fermes d'élevage du saumon et l'élevage du flétan en est encore au stade expérimental. Nous réalisons d'ailleurs certaines de ces expériences en coopération avec le Canada. Il se fait peu d'aquiculture en Islande, surtout à cause de nos conditions climatiques difficiles. Parfois les cages ne sont plus là dès le lendemain de leur installation.

Le président: Nous avons une dernière question, que vous posera M. Claude Emery.

M. Claude Emery, Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du Parlement: L'an dernier, vous avez proposé la création d'une alliance internationale des pêcheurs de l'Atlantique Nord. Votre proposition a-t-elle été bien accueillie?

M. Bogason: Je m'attends à ce que nous fondions ce organisme d'ici six mois. Si nous en avons reporté la création c'est qu'entre-temps, nous avons mis sur pied une organisation mondiale. Vous en avez d'ailleurs probablement entendu parler n'est-ce pas?

Le président: Oui. Monsieur Bogason, j'ai fait savoir la semaine dernière à quelques amis de la Nouvelle-Écosse que vous seriez des nôtres cette semaine pour témoigner devant notre comité. Ils m'ont prié de vous transmettre leurs salutations. Je sais que vous avez également des amis au Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et dans d'autres régions du Canada. Ils vous ont en haute estime.

Nous vous remercions de nous avoir consacré un peu de votre précieux temps. Votre participation nous aidera à mener à bien l'importante étude à laquelle nous travaillons depuis un certain temps déjà. Je vous invite à lire notre rapport une fois qu'il aura été déposé au Parlement au début de décembre. Je vous invite également à visiter et à consulter notre site Web. Nous vous ferons d'ailleurs parvenir un exemplaire de notre rapport.

Notre greffier communiquera avec vous pour obtenir des copies de vos diapositives.

Notre prochain témoin ce matin est M. Olafur Hannibalsson, un journaliste et analyste politique qui est député suppléant au Parlement islandais. Il est l'auteur d'un article intitulé: «Les revers du système de quotas», qui a été publié dans la revue de l'Institut

the journal of the North Institute of Regional Policy and Research. It has been distributed to members of the Senate committee in both official languages.

Mr. Hannibalsson, we thank you for appearing here this morning and providing your time and contribution to our study on the question of quota licensing in Canada. Welcome. If you have opening comments, we will hear them first and then go on to questions.

Mr. Olafur Hannibalsson, Journalist, Political Commentator and Deputy MP in Iceland: I wish to begin by reminding you of a saying by our greatest statesman, who once remarked that there are three kinds of lies in this world: Lies, damn lies and statistics! When you are asked about the superiority of the Icelandic fishing management system, you will definitely be confronted with all three kinds of lies.

I have been attempting to cut through this thicket of lies in the article with which you are now probably familiar. Before we go into that, however, please allow me this opening comment.

I believe it is useful to remind ourselves why we are, at this point in time, talking about the fisheries management system. Overfishing has aroused great concern around the world in recent years. The conditions in the sea have not changed greatly. The outward conditions are hardly to blame. The problem, therefore, must be that the fishing fleet is far too big. Consequently, its destructive power far exceeds the sustainability of the fish stocks.

We find ourselves in the same position as the Cold War warriors who were faced with an arsenal of nuclear weapons which could destroy the world many times over, though once would have been enough. The real task, therefore, is not to ration fish but to reduce the fleet, or the catching power of the fleet, to match the sustainability of the fish stocks. That is how we went about fishing for ages — both in Iceland and since Cabot found Newfoundland in 1497.

There is a great debate going on about whether it is possible to destroy an entire fish stock in any given area. I believe you would agree with me that evidence shows that it is possible. Currently, the debates often make a distinction between commercial extinction and actual and final extinction. For the term "commercial extinction" to have any meaning, you would first need to get rid of all and every subsidy in any form to the fishery, to the proposing industry and to the shipping industry everywhere in the world. Otherwise, there is no pressure from the markets to stop fishing and immediately grant losses when companies start to lose on their operations. Therefore, our task is that of downsizing the national fleets to a level of ecologically sound size.

nordique de recherche en politiques régionales. Cet article a été distribué aux membres du comité sénatorial dans les deux langues officielles.

Monsieur Hannibalsson, nous vous remercions d'avoir accepté de nous consacrer un peu de votre temps pour comparaître devant nous ce matin et apporter une contribution à notre étude sur l'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. Soyez le bienvenu. Si vous aviez prévu faire un exposé d'ouverture, nous vous écoutons, après quoi nous passerons à la période des questions.

M. Olafur Hannibalsson, journaliste, analyste politique et député suppléant au Parlement islandais: Je vais commencer par vous rapporter une parole de notre plus grand homme d'État, qui a un jour fait observer qu'il y a trois sortes de mensonges en ce monde: les mensonges polis, les mensonges flagrants et les statistiques! Quand on vous demande de parler de la soi-disant supériorité du système islandais de gestion des pêches, vous êtes inévitablement en présence de ces trois types de mensonges.

Dans l'article que j'ai rédigé et dont vous avez probablement maintenant pris connaissance, je me suis efforcé de tirer au clair ce tissu de mensonges. Avant d'aborder le contenu de cet article, j'aurais toutefois certaines observations à formuler.

Il peut être utile, je crois, de nous rappeler pourquoi nous nous retrouvons ici à parler de système de gestion des pêches. Depuis quelques années, la surpêche suscite de profondes inquiétudes dans le monde entier. La situation en mer n'a pas tellement changé. Il n'y a guère lieu de croire que des facteurs extérieurs à notre volonté puissent être en cause. Le problème, par conséquent, doit être que la flotte de pêche étant beaucoup trop imposante, sa puissance destructrice menace carrément la survie des stocks de poisson.

Nous nous trouvons actuellement dans la même position que les combattants de la guerre froide qui devaient composer avec la menace d'un arsenal nucléaire capable de détruire le monde plusieurs fois, encore qu'une seule fois aurait bien suffi. La vraie solution consisterait donc non pas à rationner le poisson, mais à réduire la taille de la flotte de pêche, ou sa capacité de prise, en fonction de la capacité de reconstitution des stocks de poisson. C'est ce qui nous a permis de pratiquer la pêche à travers les âges — en Islande comme à Terre-Neuve, depuis sa découverte par Cabot en 1497.

La question de savoir s'il est possible de détruire tout un stock de poisson dans une région donnée fait actuellement l'objet d'un vif débat. Mais vous conviendrez avec moi, je crois, que la preuve est faite que c'est possible. À l'heure actuelle, on fait souvent la distinction, dans ce genre de débat, entre l'extinction commerciale et l'extinction véritable et définitive. Pour que l'expression «extinction commerciale» ait un sens, il faudrait d'abord qu'on cesse partout dans le monde de subventionner, de quelque manière que ce soit, les pêcheurs ainsi que les industries de la transformation et de l'expédition des produits de la pêche. Autrement, il n'y a pas lieu d'espérer que les armateurs cessent d'eux-mêmes la surpêche s'ils ne subissent aucune pression de la part des marchés et si nous nous empressons de compenser leurs pertes dès lors que leurs activités deviennent non rentables. Notre

The population engaged in fishing would need to accept that it is not necessary to have a fleet ready which could fish the highest catch of every fish stock whenever there is a natural upswing in the quotas. If we can downsize the fleet to a tolerable level, there is no longer any need for a complicated management system and nature would carry on as usual.

The intention of the Icelandic system is to carry us towards that goal by placing pressure on their market, but we must keep in mind that most of the laws of the market are to a great extent manmade. I will refer to that later.

Nothing can actually take the hard choices away from the politicians. I can understand their willingness to get rid of the necessity to take those decisions themselves, however, I believe they have choices. The hard choices will be there and they must be followed by politicians, not by any invisible hands of the market.

I completely agree with Mr. Bogason, your previous witness, that it should be an integral part of both the sciences around fishing, and on any management system, not only what to fish according to the biological evidence, but how to fish, with what sorts of boats and with what sorts of gear.

Since you are familiar with my article, I do not feel I should get into reading it here.

The Chairman: It has been some time since members of the committee have read your article, "The Dark Side of Quota System," so perhaps you could highlight some of the more pertinent parts.

Mr. Hannibalsson: First, I will start with the beginning of the problem. As you know, Iceland succeeded in extending its fisheries limits to 200 miles in 1975. It was only then that we had a sound basis for coherent and comprehensive fisheries management. The foreign fleet went away, mostly British and German trawlers, as well as Ethiopian trawlers. At about this time the Icelandic monitoring ships published its first of many reports. From that, it could be inferred that the size of the fleet should be kept within limits. Therefore, the decision was made, or maybe not made, because it evolved that having replaced the foreign exploiters we have started overexploiting the fishing grounds ourselves.

Just recently, we started to rebuild our trawler fleet into so-called stern trawlers, which are more effective than the old saithe trawlers. The state subsidized every ship in various ways. Thus, it was very easy to acquire a new ship. Before we knew it, we had a fleet with a catching capacity — or what I would like to call sometimes, when it exceeds its limits, destructive capacity — outsizing the foreign fleet that we have just chased.

tâche consiste donc à réduire l'importance des flottes nationales de pêche pour les ramener à un niveau écologiquement sain.

Ceux qui vivent de la pêche devraient comprendre qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une flotte prête à capturer les plus grandes quantités possibles de toutes les espèces imaginables de poisson chaque fois que les quotas augmentent naturellement. Si nous parvenons à réduire la flotte à un niveau tolérable, nous n'aurons plus besoin de système compliqué de gestion des pêches, et la nature pourra reprendre ses droits.

En principe, le système islandais poursuit cet objectif en exerçant une pression sur le marché, mais n'oublions pas que les lois du marché sont dans une large mesure l'oeuvre de l'homme. Mais j'y reviendrai plus tard.

Rien ne peut en réalité soustraire les politiciens aux choix difficiles qu'ils auront à faire. Je puis les comprendre de vouloir éviter d'avoir à prendre de telles décisions, mais c'est à eux, selon moi, qu'il incombe de faire les choix qui s'imposent. Les politiciens seront effectivement placés devant des choix difficiles, et la balle sera dans leur camp et non dans celui des forces anonymes du marché.

Je souscris entièrement à ce qu'a dit M. Bogason, votre témoin précédent, à savoir qu'une des préoccupations fondamentales des sciences connexes au domaine de la pêche comme de tout système de gestion des pêches doit consister non seulement à établir, à partir de preuves biologiques, quelles espèces peuvent être pêchées, mais également comment la pêche doit être pratiquée, avec quelle sorte de bateau et avec quel type d'engin.

Puisque vous connaissez bien le contenu de mon article, je ne crois pas qu'il serait utile que j'en fasse ici la lecture.

Le président: Comme il y a déjà un certain temps que les membres du comité ont lu votre article, «Les revers du système de quotas», vous pourriez peut-être en faire ressortir les éléments les plus pertinents.

M. Hannibalsson: D'abord, je vais commencer par vous décrire l'origine du problème. En 1975, comme vous le savez, l'Islande a réussi à étendre sa zone de pêche à 200 milles. Ce n'est que depuis lors que nous avons une base solide sur laquelle établir une gestion des pêches cohérente et exhaustive. Les flottes étrangères, pour la plupart composées de chalutiers britanniques, allemands et éthiopiens, se sont retirées de nos eaux. À peu près au même moment, le service de surveillance maritime islandais a publié le premier de ses nombreux rapports. À la lumière de ce rapport, on a compris qu'il fallait ramener la taille de la flotte en deçà d'une certaine limite. Puis, on est censé avoir pris une décision en ce sens, mais c'est comme si on ne l'avait pas fait puisque immédiatement après avoir remplacé les armateurs étrangers, nous nous sommes mis à surexploiter nous-mêmes les fonds de pêche.

Tout récemment, nous avons entrepris de renouveler notre flotte de chalutiers en nous dotant de chalutiers dits de rampe arrière qui sont plus performants que les vieux chalutiers à goberge. Comme l'État versait diverses formes de subvention pour chaque nouveau navire, il était alors très facile d'en acquérir. Avant même que nous ayons pu nous en rendre compte, nous avions une flotte d'une capacité de prise — ou de capacité que j'appellerai

I admit there was an attempt by some politicians to limit the size of the fleet at that time. However, labour was forced to give in, because of public opinion and the vessel owners, so as to entrust a modern trawler to every little channel in the country. Before we knew it the capacity of the total fleet was doubled.

There has always been great debate about trawlers in Iceland, just as there has been elsewhere in the world. We believe that the trawlers, by drawing their gear after them, gradually destroyed the bottom life and changed entirely the bottom of the sea. There have been many discussions about whether this gear should be allowed to be used to such an extent as has been the case.

Now, with all the new technology, the trawlers can drag behind them huge trawls. In the last few years, they have even gone so far as to level the big areas at the bottom of the sea. They also use huge hoppers which they drag behind to level the bottom before they start passing over with their gear.

One part of the problem is the tremendous increase in the trawler fleet at the cost of the inshore boats and the small boats. The quota system did not come into full shape in anyone's mind. It was gradually introduced. Originally, it was planned as a temporary measure to avoid the imminent collapse of the cod stocks especially.

Mr. Bogason has amply demonstrated to you that all these measures which came one after another were a reaction to an imminent disaster. There was no overall strategy which is or could be a necessary basis for an efficient management system.

Since 1990, after the quotas became transferable, with the exception of the small boats that have this common pool which they fish from, the fight has been getting tougher. The authorities, and the vessel owners, have become more adamant in defending this system tooth and nail because there is so much money to be made.

Making all the quotas saleable has meant that people are now leaving the industry with 10, 20, 30, 40 or maybe 50 million Canadian dollars, therefore, it is very understandable that this system is defended tooth and nail by the vessel owners, who really do not want what can be called a state subsidy. It can be considered a subsidy when you take what had been under common ownership from the nation and make it a monopoly of very few individuals who happened to be operating in the three years, 1981 to 1984, and who can go and sell it whenever they wish.

destructrice, quand on dépasse les bornes — supérieure à celle de la flotte étrangère que nous venions de chasser.

Je reconnais que certains de nos dirigeants politiques ont alors cherché à restreindre la taille de notre flotte. Toutefois, à cause de l'opinion publique et des pressions des armateurs, les défenseurs de cette cause ont été forcés de céder, et on a entrepris de doter d'un chalutier moderne la moindre petite localité littorale du pays. Le temps de le dire, la capacité de notre flotte de chalutiers avait doublé.

En Islande, tout comme d'ailleurs n'importe où dans le monde, la présence de chalutiers a toujours suscité d'âpres débats. Nous croyons que les chalutiers, en remorquant leurs engins, ont graduellement détruit la flore et la faune marines et ont radicalement modifié le fond de la mer. La question de savoir si ce type d'engin aurait dû être permis autant qu'il l'a été a fait l'objet d'un vif débat.

Aujourd'hui, avec toutes les nouvelles technologies, les chalutiers peuvent remorquer d'énormes chaluts. En l'espace de quelques années, ils ont littéralement aplani d'immenses espaces dans les fonds marins. Ils utilisent également d'énormes trémies qu'ils tirent pour niveler le fond de la mer avant de repasser avec leurs engins de pêche.

Un des aspects de ce problème est que la croissance excessive de la flotte de chalutiers s'est faite au détriment de celle de la flottille de bateaux de pêche côtière et de petits bâtiments. Le régime de quotas n'a pas vraiment été conçu comme un tout cohérent. Il a été établi progressivement. À l'origine, il était censé constituer une mesure temporaire pour prévenir plus particulièrement l'effondrement des stocks de morue, qu'on croyait imminent.

M. Bogason vous a amplement démontré que toutes ces mesures qui sont venues une après l'autre ont été prises pour éviter un désastre appréhendé. On n'a pas élaboré de stratégie globale comme l'exigerait normalement l'établissement d'un système efficace de gestion des pêches.

À partir de 1990, après que tous les quotas, sauf ceux des propriétaires de petits bateaux de pêche côtière qui, comme nous l'avons vu, se partagent un réservoir commun de pêche, sont devenus transférables, la controverse entourant le maintien ou non de ce régime n'a cessé de s'intensifier entre les parties. Les autorités ont défendu de plus en plus farouchement ce régime, tout comme d'ailleurs les armateurs, pour qui il constitue un véritable pactole.

Maintenant que tous les quotas peuvent être vendus, les gens peuvent abandonner cette industrie avec 10, 20, 30, 40, voire 50 millions de dollars canadiens en poche. Il n'est donc pas étonnant que ce régime soit défendu avec acharnement par les armateurs, eux qui ont vraiment obtenu ce qu'on pourrait appeler une subvention de l'État. On peut considérer qu'il s'agit bel et bien d'une subvention quand on sait qu'on a créé, à partir de la propriété collective de la nation, un véritable monopole en faveur d'une poignée d'individus qui se trouvaient à exploiter cette ressource durant ces trois années, soit de 1981 à 1984, et qui peuvent maintenant vendre ces quotas quand bon leur semble.

There is at least one man who has pointed out what is likely to happen when all the quotas that the state gave away originally have been sold, and all the original owners or their offspring who have inherited the quotas go out of the industry, which probably will happen in 20 or 30 years. When they sell their share, then there is a price on every fishing vessel in Icelandic waters. This will demand tremendous finance because there will also be very few companies who are issued shares for the quota catching of the fish. The shareholders will not be able to get compensation which they would expect from the money they have put into this. The belief is that the most likely result is that the shareholders will lose money when the price of the shares go down and we will be back to the old system of economical management, which has always taken the benefits of the fishery as the first point, and we will be back to the period of evaluation which we had before. If I remember correctly, between 1970 and 1993 we had 13 evaluations to give the fisheries a sound basis to work on, but it usually lasted only one or two years. The people of Iceland will then actually need to buy back all the fish quotas that had originally been given to the vessel owners, at which time the vessel owners will be out and probably with such a great deal of money that they will not spend it within the country. The authorities were hoping to protect the fish stocks but they were particularly caught by instituting this system.

What Mr. Bogason has demonstrated was supposed to happen with the fishing fleet, that it would be drastically reduced, has not happened. There can be several reasons for that. Three years ago, one of the researchers at the Marine Research Institute wrote an article in which he stated his opinion that there was a 50 per cent chance of a Newfoundland-like collapse of the Icelandic cod stock within the next three years. That prediction has not proved to be right. The fleet has been increasing in tonnage, in engine power, in electronic equipment, and in foreign permits. Over the last 20 years, the foreign debt has increased from some 70 billion Icelandic kronur to over 120 billion, and the annual income on the whole fleet is approximately 70 billion to 80 billion. With all this investment, the financial institutions are demanding increased activity of the fleet so that they are able to meet their financial obligations.

We must also remember that the cod stock fell, during the years 1980 to 1983, from between 450,000 and 500,000 tonnes, down in the next decade to 150,000 allowable catch. The fleet actually is tailored to fish for 500,000 tonnes of cod and the vessel owners are expecting that this will happen in the near future. I do not have much faith in this system but I believe they will be borne out right.

There is an agreement in Iceland that the tools used by smaller boats, particularly the line and hook, are ecologically sound and there is no great discussion about that. This is, of course, the group that is being extinguished in the quota system, and more and more of the fishing permits are gathering in the hands of large fishing corporations which only employ trawlers in the fleet. I

Il y a au moins un homme qui a décrit ce qui se produira vraisemblablement quand tous les quotas initialement alloués par l'État auront été vendus et que tous les propriétaires d'origine ou leurs descendants qui auront hérité des quotas se seront retirés de l'industrie, ce qui sera probablement le cas dans 20 ou 30 ans. Quand ils vendront leurs parts de quota, le prix de chaque bateau de pêche des eaux islandaises s'en ressentira. Les besoins de financement seront alors énormes, car le nombre de détenteurs de quotas sera très restreint. Les propriétaires de parts n'obtiendront pas le rendement escompté sur leur investissement. Selon toute vraisemblance, ils essuieront même des pertes quand le prix des parts baissera. Nous devons dès lors retourner au vieux système de gestion économique des pêches qui s'est toujours préoccupé avant tout de rentabilité immédiate, et il nous faudra revenir à la procédure d'évaluation périodique que nous avons connue auparavant. Entre 1970 et 1993, on a procédé, si je me souviens bien, à 13 évaluations pour tenter d'asseoir la gestion des pêches sur une base solide, mais ces évaluations n'ont généralement valu que pour une année ou deux. Les Islandais se verront alors vraiment forcés de racheter tous les quotas de pêche qui avaient été accordés à l'origine aux armateurs, et ceux-ci se seront déjà retirés avec probablement un montant d'argent si énorme qu'ils ne parviendront pas à le dépenser dans notre pays. Les autorités espéraient protéger les stocks de poisson, mais elles ont été manifestement prises au piège en instituant ce régime.

Comme l'a expliqué M. Bogason, ce qui était censé advenir de la flotte de pêche, à savoir qu'on réduirait radicalement la taille, ne s'est pas produit. On peut attribuer cette situation à plusieurs facteurs. Il y a trois ans, un des chercheurs de l'Institut de recherche océanographique a rédigé un article où il exprimait l'opinion qu'il y avait 50 p. 100 de risque que le stock islandais de morue s'effondre dans les trois ans, comme ce fut d'ailleurs le cas à Terre-Neuve. Sa prédiction ne s'est pas réalisée. La capacité de la flotte mesurée en tonnage, en puissance motrice, en équipement électronique et en permis étranger, s'est même accrue. Au cours des vingt dernières années, la dette extérieure est passée de 70 à 120 milliards de couronnes islandaises, et le revenu annuel de l'ensemble de la flotte se situe quelque part entre 70 et 80 milliards de couronnes. En raison de l'ampleur de ces investissements, les institutions financières exigent des armateurs qu'ils intensifient leurs activités pour pouvoir être en mesure de respecter leurs obligations financières.

N'oublions pas que le stock de morue, qui oscillait de 1980 à 1983 entre 450 000 et 500 000 tonnes, est descendu aussi bas que 150 000 tonnes au cours de la dernière décennie. La flotte est en réalité conçue pour prendre 500 000 tonnes de morue, et les armateurs s'attendent à ce que les stocks soient bientôt suffisamment reconstitués pour qu'il leur soit permis de pêcher de telles quantités de poisson. Je n'ai pas grand-foi dans ce régime mais je crois que leurs espoirs se réaliseront.

En Islande, à peu près personne ne met en doute que les engins utilisés par les petits bateaux, notamment la ligne et l'hameçon sont respectueux de l'environnement. Or, c'est précisément ce type de pêche qu'est en voie d'éliminer le régime de quotas, alors que de plus en plus de permis de pêche se retrouvent par ailleurs aux mains des gros armateurs qui n'exploitent que des chalutiers

believe at the present time 25 of the biggest companies in Iceland are in control of at least 50 per cent of the quotas. However, there are many ambiguities in this because many of them also own subsidiary companies and they transfer quotas among them. This practice makes it look as though they are dealing with independent companies whereas, in reality, they are all within the same group of companies. In some cases they even move some of their ships temporarily out of the country into the service of companies which Icelandic companies own abroad.

What is happening on the shore? The livelihood of the fishing communities along the shore depends entirely on the fish being landed and processed there. Now, for the first time in history, the right to fish is attached to specific vessels. If a vessel is sold from one community, it either loses its livelihood or must purchase another vessel with fishing rights, thereby perhaps depriving another community of the right to fish. The communities have been at the mercy of the individual quota owners, which has proven to be a serious financial burden for many communities that have found themselves forced to interfere when a local ship owner has sold his vessel.

Another result of the quotas is that there has been an accumulation of factory trawlers which can process the fish at sea. This in turn may affect the work that we have in the processing factories on land, and force the workers there, who are mainly women, into unemployment.

We can add to this that those factory trawlers are not competing on equal grounds. It is no coincidence that the fishing plants have actually been moving out to sea after the ITQ system was implemented.

You will be told by authorities here that there are no state services to anyone in the fisheries or the fishing industry. All fishermen have, for the last 20 or 30 years, had a tax exemption of approximately half of their income being exempted from tax. That has been pointed out by economists, of course, as maybe not a direct but an indirect state subsidy.

The most important point here is that the factory trawler has a completely different access to the catchable quota. It is actually hunted backwards. There is a formula with the Icelandic local authorities where the figures are coming out of the trawlers, then you calculate how many fish has actually gone into that figure.

It is a curious coincidence that for 15 years no factory trawler has come in with anything like second-rate fish or anything that is not of perfect quality. This obviously means that everything that is not of superior quality gets thrown overboard. There is actually much more fishing than is calculated from the final profits taken. Fishers throw away everything that is not of the highest price at the moment. They calculate from that the size of the stocks. If you say, for example, 50,000 tonnes are thrown overboard from Icelandic vessels, the effect in the calculations of the Marine Research Institute will be four-fold, but the stock will be

Si je ne m'abuse, 25 des plus gros armateurs islandais contrôlent à l'heure actuelle au moins 50 p. 100 des quotas. Il y a toutefois beaucoup d'ambiguïté à cet égard, vu que nombre de ces sociétés possèdent également des filiales auxquelles elles transfèrent des quotas. Cette pratique leur permet de laisser croire qu'elles traitent avec des sociétés indépendantes, alors qu'en réalité elles le font avec des entités faisant partie de leur propre groupe. Dans certains cas, on va jusqu'à faire passer temporairement des navires en dehors du pays pour les mettre au service de sociétés que ces armateurs islandais possèdent à l'étranger.

Que se passe-t-il sur la côte? Le gagne-pain des localités côtières repose entièrement sur les opérations de débarquement et de transformation qui s'y effectuent. Aujourd'hui, pour la première fois dans l'histoire, le droit de pêche est rattaché à des bateaux particuliers. Si un armateur local vend son bateau, les habitants de cette localité ou bien perdent leur gagne-pain ou bien sont forcés d'acheter un autre bateau avec droit de pêche, privant peut-être ainsi une autre collectivité de son droit de pêcher. Les collectivités se trouvent donc à la merci des détenteurs de quotas, ce qui représente un lourd fardeau financier pour bon nombre de villages qui se voient obligés d'intervenir lorsque l'armateur local vend son bateau.

Une autre conséquence du régime de quotas est l'accumulation de permis de pêche aux mains des propriétaires de gros chalutiers-usines qui peuvent transformer le poisson en mer. Une telle situation peut naturellement avoir une incidence sur l'emploi dans les usines de transformation à terre et entraîner des licenciements chez les travailleurs locaux, qui sont généralement en majorité des femmes.

Ajoutons à cela que ces chalutiers-usines ne jouent pas à armes égales sur le plan de la concurrence. Ce n'est pas par hasard que les usines de transformation se sont déplacées en mer après l'entrée en vigueur du régime de QIT.

Les autorités islandaises vous diront que l'État n'accorde aucun privilège aux gens qui pratiquent la pêche ou qui travaillent dans l'industrie des pêches. Pourtant, tous les pêcheurs bénéficient, depuis 20 ou 30 ans, d'une exemption d'impôt sur environ la moitié de leur revenu. Naturellement, les économistes jugent que cette mesure, si elle ne constitue pas une subvention directe de l'État, est à tout le moins une subvention indirecte.

Le plus grave, c'est que les chalutiers-usines ont un accès privilégié aux quotas de prises admissibles. En réalité, ces quotas sont établis au moyen d'un calcul à rebours. La formule qu'utilisent les autorités islandaises locales les amène à se fonder sur les chiffres fournis par les propriétaires de chalutiers pour calculer combien de poissons on a en réalité capturés.

N'est-il pas étrange que depuis 15 ans, aucun chalutier-usine n'ait déclaré de prises de poisson de seconde qualité ou de quoi que ce soit dont la qualité n'était pas parfaite. C'est donc dire que tout ce qui n'est pas de qualité supérieure est rejeté à la mer. Les prises sont en réalité beaucoup plus volumineuses que ne le montrent les profits nets réalisés. Les pêcheurs rejettent à la mer tout ce qui n'est pas susceptible d'être vendu au prix le plus élevé à l'heure actuelle. C'est sur cette base qu'on établit la taille des stocks. Par exemple, si on dit que 50 000 tonnes de poisson sont rejetées à la mer depuis les bateaux islandais, les calculs de

underestimated 200,000 tonnes, or 50,000 tonnes will get thrown overboard.

That may be why the Marine Research Institute and the fishers have not been in agreement for the last two or three years. The fishermen have been saying that the sea is now full of cod, which we should fish before it gets into hard times and goes away. The Marine Research Institute has said that this is just a sensory error. People tend to believe that because there is plenty of fish at a particular time it is part of an abundance, whereas it could be the total amount of the fish.

I wish to stress my point that the factory trawlers are given a superior edge in competition to all other vessels in the country because of the views concerning them. We know that when you have strict rules about economic activity there will be a great tendency to go above the rules and expand them. The reaction of the authorities then is to usually have them reduced, which has always been the case in Iceland, and I will go so far as to say that they are now turning the fisheries into criminal activity.

Senator Robertson: You have been most helpful in highlighting your document, but I worry about the lack of time for questions.

The Chairman: We may be running into a time problem fairly soon. We are on a tight schedule once we get past an hour. I do know some of our senators have questions so I wonder if we could stop at this point and go on to questions. Would that be agreeable, sir?

Mr. Hannibalsson: Yes, that would be completely agreeable with me.

The Chairman: With that in mind, I note at the beginning of your presentation that you had indicated that Newfoundland was found by Cabot in 1497. I believe you were being too modest on behalf of your Scandinavian ancestors and yourselves. There is evidence that the Scandinavians found Newfoundland long before 1497 and I understand they have actually found some vessels in Newfoundland which proves this fact.

Mr. Hannibalsson: My point was that the fishing grounds off Newfoundland had been discovered by Cabot and his crew.

Senator Butts: May I ask you a personal question, just to get it straight in my own mind: Are you a journalist at the same time as you are a deputy MP?

Mr. Hannibalsson: No, I have not been working on journalism for seven or eight years now. I have been doing some commentary on the radio. As far as being a deputy MP, which is not a very strenuous job, I work in that capacity once a year for five weeks.

l'Institut de recherche océanographique donneront un chiffre quatre fois plus grand, mais le stock sera sous-évalué de 200 000 tonnes, ou 50 000 tonnes de poisson auront été jetées par-dessus bord.

C'est peut-être ce qui explique que l'Institut de recherche océanographique et les pêcheurs ne s'entendent pas depuis deux ou trois ans. Ce que disent les pêcheurs, c'est que la mer regorge actuellement de morue, que nous devrions la capturer avant qu'elle ne se retrouve en difficulté et s'éloigne. L'Institut de recherche océanographique prétend qu'on commet là une erreur de perception. Les gens seraient, y dit-on, portés à croire que parce qu'il y a du poisson en abondance à un moment donné, il y a partout abondance, alors que l'abondance qu'on observe peut représenter l'entier de la quantité disponible.

Je tiens ici à insister sur le fait que les chalutiers-usines ont une longueur d'avance sur le plan de la concurrence face à tous les autres bateaux du pays, et ce, en raison de l'opinion qu'on se fait d'eux. Il est reconnu que lorsqu'on impose des règles strictes pour contrôler une activité économique, on observe une tendance marquée à franchir les limites permises. Généralement, les autorités réagissent alors en réduisant encore davantage les limites permises, ce qui a toujours été le cas en Islande; j'oserais même dire qu'à l'heure actuelle on est en train d'y faire des pêches une activité criminelle.

Le sénateur Robertson: Il nous a été très utile que vous fassiez ressortir les points saillants de votre document, mais je crains que nous manquions de temps pour les questions.

Le président: Nous allons en effet bientôt avoir un problème de temps. Nous ne pouvons pas facilement dépasser une certaine heure. Je sais que certains sénateurs auraient des questions à vous poser. Je propose donc que nous passions dès maintenant à la période des questions, si cela vous convient.

M. Hannibalsson: Oui, parfaitement.

Le président: Cela dit, j'ai remarqué qu'au début de votre exposé, vous avez mentionné que Terre-Neuve avait été découverte par Cabot en 1497. Je crois qu'à cet égard, vous vous êtes montré trop modeste à propos de vos ancêtres scandinaves car tout indique que les Scandinaves ont découvert Terre-Neuve bien avant 1497. D'ailleurs, si je ne m'abuse, on a trouvé Terre-Neuve des épaves qui en attestent.

M. Hannibalsson: Ce que je tenais à faire remarquer, c'est que les fonds de pêche au large de Terre-Neuve ont été découverts par Cabot et son équipage.

Le sénateur Butts: Puis-je vous poser une question personnelle, simplement pour éviter que je ne me méprenne? Êtes-vous à la fois journaliste et député suppléant?

M. Hannibalsson: Non, il y a maintenant sept ou huit ans que je ne travaille plus comme journaliste. Il m'arrive d'être parfois commentateur à la radio. Pour ce qui est de ma fonction de député suppléant au Parlement islandais, une tâche qui n'est pas très exigeante, je l'exerce une fois par année pendant cinq semaines.

Senator Butts: In view of all you have said, and especially in view of the solution you propose, you seem to indicate that the biggest part of the problem is the size of the fleet. Is that correct?

Mr. Hannibalsson: The size and the capacity of the fleets.

Senator Butts: Is the fleet owned by the Icelandic people? Are the crews from Iceland or are they mostly foreign?

Mr. Hannibalsson: No, the crews are now entirely Icelandic. For the last 25 years there have been good incomes on the fishing boats so there has been no difficulty in manning the fleet with Icelanders.

Senator Butts: Who owns the fleet?

Mr. Hannibalsson: The ownership is completely Icelandic and we exclude foreigners from owning anything within our 200-mile limit; fish processing plants and boats.

Senator Butts: That is why I find your alternative, the last paragraph of your article, is very political. I was wondering how politically feasible it would be, for example, if you reduce the size of the fleet. By doing so you are putting more Icelandic people, who may be on the crew or owners of the boat, out of work, right?

Mr. Hannibalsson: It all depends on how you reduce the size of the fleet. I believe the destructive side of the fleet is the factory trawler side. I would acknowledge that we should have a few factory trawlers working the outer part of the 200-mile limit. Otherwise we should stress the hook and line, the long line and the netting, to go away from the tracking gear to other types of boats and gear.

I am not aware of how many tonnes are needed behind every fisherman in the operation of a different type of ship. I am not so sure that you would reduce the workforce on the fleet even if you changed your emphasis and went away from the factory ships before they do too much damage.

Senator Butts: You do say that the access would be free and that there would be competition among the vessels.

Mr. Hannibalsson: I say that access would be free when the fleet is downsized to the level of 30 or 40 years ago; a time when the fleet did not reduce the stocks. From the 1920s to the 1950s, we had a fairly even distribution of much bigger catches than we are taking today with ten times the size of fleet. We are wasting efficiency on the fish.

Senator Butts: In this free competition, are you assuming that the competitors will be self-regulating?

Le sénateur Butts: Si je me reporte à tout ce que vous avez dit, notamment à la solution que vous proposez, vous semblez soutenir que le problème tient principalement à la taille de la flotte. Vous ai-je bien compris?

M. Hannibalsson: À sa taille et à sa capacité.

Le sénateur Butts: La flotte appartient-elle au peuple islandais? Les équipages sont-ils d'Islande ou principalement de l'étranger?

M. Hannibalsson: Les équipages sont aujourd'hui entièrement islandais. Depuis 25 ans, l'exploitation de bateaux de pêche est une activité passablement lucrative, de sorte qu'il n'est pas difficile de constituer un équipage islandais.

Le sénateur Butts: Qui est propriétaire de la flotte?

M. Hannibalsson: Elle appartient entièrement à des Islandais, et nous interdisons toute propriété étrangère à l'intérieur de la limite territoriale de 200 milles, qu'il s'agisse d'usines de transformation du poisson ou de bateaux de pêche.

Le sénateur Butts: C'est pourquoi je trouve que votre solution, décrite au dernier paragraphe de votre article, est très politique. Je me demande, par exemple, s'il est vraiment réaliste, politiquement parlant, de vouloir réduire la taille de la flotte. Ce faisant, vous mettriez forcément au chômage des Islandais, notamment des propriétaires de bateaux de pêche et des membres de leurs équipages, n'est-ce pas?

M. Hannibalsson: Tout dépend de la façon dont on réduirait la taille de la flotte. Je crois qu'une flotte est destructrice dans la mesure où elle comporte des chalutiers-usines. Je reconnais que nous devrions peut-être maintenir quelques chalutiers-usines aux confins de notre zone de 200 milles, mais pour le reste, nous devrions privilégier la pêche à la ligne et à l'hameçon, à la palangre et au filet, renoncer à l'utilisation d'engins de dépistage au profit d'autres types de bateaux et d'engins de pêche.

J'ignore combien de tonnes de poisson par pêcheur il faut prendre pour pratiquer lucrativement la pêche avec le type de navire et d'engins que nous préconisons. Je ne suis pas certain qu'il s'ensuivrait une réduction de l'effectif de la flotte si nous modifions nos méthodes de travail et si nous cessons d'utiliser des navires-usines avant qu'ils ne fassent des dommages irréparables.

Le sénateur Butts: Vous dites que l'accès serait libre et que les divers bateaux se feraient concurrence.

M. Hannibalsson: J'ai dit que cet accès serait libre une fois qu'on aurait ramené la taille de la flotte à son niveau d'il y a 30 ou 40 ans, à l'époque où son activité n'entraînait pas une diminution irréversible des stocks. Entre les années 20 et 50, nous avions une bien meilleure répartition des prises qu'aujourd'hui, même si nous capturions alors des quantités beaucoup plus importantes de poisson avec une flotte dix fois moins imposante. Sur ce plan, nous sommes maintenant moins efficaces qu'à cette époque.

Le sénateur Butts: Dans cette libre concurrence, présumez-vous que les antagonistes s'autoréglementeront?

Mr. Hannibalsson: No, I am not making that assumption. We must have control over the fleet, and we must also have control over how the fleet is composed.

Senator Butts: Will it not revert back to some of the problems that the ITQs were intended to solve?

Mr. Hannibalsson: No, I do not believe that will be the result. The only way to have free competition in fisheries is if it is scientifically proven that the fleet has reduced to a size that the fish stocks can sustain.

Senator Robertson: In your paper, "Dark Side of the Quota System", you write that following the introduction of the fishing quotas, they have been hotly debated ever since. Has the nature of the debate changed since the period when the quotas were first introduced? Has experience changed the tone of the debate?

I will give you an example. This week we heard from a witness in New Zealand who was fully supportive of the ITQs when they were first introduced, but today feels that the quota system has not delivered what it promised. Is that a fair comment regarding the experience in New Zealand? Have you consistently opposed the system in Iceland? Maybe you could take us through that evolution again.

Mr. Hannibalsson: Are you asking my personal opinion through the years?

Senator Robertson: I am asking for your evaluation of the people involved in the fishery. Did they like it at first and did they change their minds?

Mr. Hannibalsson: I believe it really changed when it became a saleable entity and when people were leaving with hundreds of millions in Icelandic currency. Some companies that were bankrupt at the time were taken over by other companies who bought the plants, equipment and boats to obtain the quota. They would sell their boats with little quotas or no quotas.

You can imagine a village of 3,000 people where a man has been fishing for 30 or 40 years, started with a small boat of 30 or 40 tonnes, ended up with a boat of 1,500 tonnes costing \$2 million to \$3 million Canadian, and then this ship is too big for the quota system. Even if there are 6,000 tonnes of quota, it is not enough to operate the ship. A different operator in another part of the country with the 6,000 tonnes is promised that nothing will change. A year later that ship is fishing in Germany because it can operate under the subsidy system of the EEC. It could not operate on Icelandic territory because the ship was too costly.

M. Hannibalsson: Non, je n'y compte pas. Il nous faudra réglementer la composition et les activités de la flotte.

Le sénateur Butts: Ne vous retrouverez-vous pas alors de nouveau aux prises avec certains des problèmes que les QIT visaient à résoudre?

M. Hannibalsson: Non, je ne le crois pas. On ne saurait songer à une situation de libre concurrence dans le domaine des pêches que s'il était scientifiquement démontré qu'on a suffisamment réduit la taille de la flotte pour qu'elle ne menace plus la permanence des stocks de poisson.

Le sénateur Robertson: Dans votre article intitulé: «Les revers du système de quotas», vous mentionnez que le régime de quotas a toujours fait l'objet d'un vif débat depuis le moment de son instauration. La nature du débat a-t-elle évolué depuis? L'expérience a-t-elle influé sur le ton du débat?

Je vais vous illustrer ma question par un exemple. Cette semaine, nous avons entendu un témoin de la Nouvelle-Zélande, qui était tout à fait en faveur des QIT au moment où on les a institués et qui, aujourd'hui, a le sentiment que le régime de quotas n'a pas donné les résultats qu'on en attendait. Cette remarque vous apparaît-elle juste en ce qui a trait à l'expérience néo-zélandaise? Avez-vous toujours été opposé à ce régime en Islande? Peut-être pourriez-vous nous rappeler un peu comment votre opinion a évolué à cet égard.

M. Hannibalsson: Voulez-vous parler de l'évolution de mon opinion personnelle avec le temps?

Le sénateur Robertson: J'aimerais connaître votre perception de l'opinion générale dans le milieu des pêches. Aurait-on, par exemple, aimé le régime au début, pour en être venu à changer d'idée par la suite?

M. Hannibalsson: Je crois que les opinions ont vraiment changé quand les quotas sont devenus des entités vendables et quand les gens se sont mis à abandonner l'industrie avec en poche des centaines de millions en devises islandaises. Certaines sociétés qui étaient en faillite à l'époque ont été acquises par d'autres sociétés qui ont acheté leurs usines, leur équipement et leurs bateaux pour s'approprier leurs quotas en même temps qu'elles mettaient en vente ceux parmi leurs propres bateaux qui avaient de trop maigres quotas ou qui n'en avaient aucun.

Imaginez le résident d'un village de 3 000 habitants qui pêche depuis 30 ou 40 ans, qui a débuté avec un petit bateau d'une capacité de 30 ou 40 tonnes et qui finit par se retrouver avec un bateau d'une capacité de 1 500 tonnes valant de 2 à 3 millions de dollars canadiens mais ne donnant droit qu'à un quota insuffisant pour permettre l'exploitation rentable d'un navire de cette taille, même si le quota en question est, disons, de 6 000 tonnes. Pendant ce temps, un autre armateur d'une autre région du pays qui détient lui aussi un quota de 6 000 tonnes, se fait promettre que rien ne changera. Un an plus tard, ce même bateau pêche dans les eaux allemandes parce qu'il y est admissible au régime de subventions de la CEE, alors qu'il ne pouvait être exploité de manière rentable dans les eaux islandaises.

Since 1991, the debate has been turning towards the injustices of the system. People in the villages are seeing with their own eyes when a man, who had been living in the community for 30, 40 years and been a pillar in the community, all of a sudden gives away something to which they feel they have contributed. Why would he be able to sell a quota which hundreds of people have been contributing to under different systems?

Senator Robertson: Since you have served in Parliament and you are a commentator, I am interested in hearing your political analysis of the quota system. There is a significant amount of politics in the fishery in Canada. Has this debate divided the country between the economic elite and the rest?

Another political question I should like to know is does the issue define political parties? If it defines political parties, how will it impact your next parliamentary elections in 1999? Is it a big enough issue?

Mr. Hannibalsson: The trouble with the whole thing is that the political system has been unable to solve these questions because every party in Iceland is divided on the issue. No party has been able to put up a platform exclusively with these issues so that the electorate in Iceland could take a stand for or against the system.

It is in muddy waters. However, the experts have been operating. The powerful financial institutions in the country have been very positive about this system.

Under the old system, they could only take securities in ships, which very often could be of little value. Now, even if it is not explicitly allowed in law, they are taking security in the quota that belongs to the ship.

NAFO, I believe it was, wished to reduce the size of the fleet, the number of ships, so they made a rule that there should be only a certain number of ships. Iceland protested and preferred to introduce quotas instead. Why is that? That is because the banks chose to take security in the vessel owner's fishing rights outside Icelandic jurisdiction as well inside.

There are powerful people in the country and the financial institutions. The vessel owners are very active and wealthy at the moment. They are contributing to all the parties that wish to open their coffers to collect money.

Senator Robertson: As you know, sir, we have had to suspend the cod fishery on the east coast of our country. Have you ever had to suspend a species fishery?

Mr. Hannibalsson: Yes.

Senator Robertson: Which one?

Depuis 1991, le débat s'est mis à porter principalement sur les injustices du régime. Les habitants des villages commencent à ouvrir les yeux quand ils se rendent compte qu'un homme qui vit dans la collectivité depuis 30 ou 40 ans, qui en a été un pilier, abandonne soudain une chose dont ils ont le sentiment d'être un peu propriétaires. Pourquoi serait-il loisible à cet homme de vendre un quota que des centaines de personnes ont contribué à lui faire obtenir sous divers régimes?

Le sénateur Robertson: Puisque vous êtes un parlementaire et un commentateur de l'actualité, je serais curieuse de connaître votre analyse politique du régime de quotas. Au Canada, la question des pêches est largement teintée de considérations politiques. Ce débat a-t-il créé des divisions entre l'élite économique et le reste de la population dans votre pays?

J'aimerais par ailleurs savoir si cette question contribue à différencier les partis politiques entre eux? Le cas échéant, cette distinction aura-t-elle une incidence sur les résultats des prochaines élections parlementaires en 1999? Cette question est-elle à ce point importante?

M. Hannibalsson: Si les autorités politiques islandaises ont été incapables de trouver une solution à ce problème, c'est qu'au sein même de chacun des partis politiques, il y a division sur ce chapitre. Aucun des partis n'a en effet été en mesure de prendre clairement position sur ces questions de manière à permettre à l'électorat islandais de se prononcer pour ou contre le régime.

On est ici en eaux vaseuses. Les experts n'en ont pas moins fait du gros travail. Les puissantes institutions financières du pays se sont montrées très favorables au régime actuel.

Sous l'ancien régime, elles ne pouvaient accepter en garantie que les bateaux eux-mêmes, qui étaient souvent de peu de valeur. Maintenant, même si ce n'est pas explicitement permis par la loi, elles accordent des prêts contre le nantissement des quotas qui sont rattachés aux bateaux.

L'OPANO — je crois qu'il s'agit bien de cet organisme —, qui préconisait une réduction de la taille des flottes, du nombre de bateaux, a établi une règle pour fixer le nombre maximal de bateaux que chaque flotte devrait compter. L'Islande a alors protesté et a préféré instaurer un régime de quotas. Pourquoi? Parce que les banques avaient fait savoir qu'elles accepteraient en garantie les droits de pêche des propriétaires de bateau à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone de compétence islandaise.

Dans notre pays, il y a des gens influents, notamment dans le milieu des institutions financières. Les armateurs y sont très actifs et fortunés à l'heure actuelle. Ils versent des contributions à tous les partis politiques qui sont prêts à accueillir leurs dons.

Le sénateur Robertson: Comme vous le savez sans doute, monsieur, il nous a fallu suspendre la pêche à la morue sur la côte est de notre pays. Avez-vous déjà été forcés de suspendre la pêche d'une espèce donnée?

M. Hannibalsson: Oui.

Le sénateur Robertson: De quelle espèce s'agissait-il?

Mr. Hannibalsson: We put a moratorium on herring in 1972. We, the Norwegians and the Russians had over-fished the herring fishery such that it was practically extinct. We depleted the herring in 1967 and TACs were put on after that. In 1972, we imposed a moratorium.

The Icelandic herring stock was reduced to next to nothing. It was 15 years later, I believe, when we were allowed to catch it again. Now it is up to roughly 100,000 tonnes.

Senator Robertson: Have you had trouble with foreign fishing vessels entering your territory?

Mr. Hannibalsson: Not since the extension to 200 miles.

Senator Adams: You talked about fleets dumping groundfish. Do you have observers that watch the fishing fleets at your 200-mile limit?

Mr. Hannibalsson: Do you mean official observers on the ships?

Senator Adams: Yes. We have observers from our Department of Fisheries and Oceans to keep track of how much is being caught and how much is being dumped. Do you have a similar system?

Mr. Hannibalsson: We do not have a great number of monitors that go out to sea. They do so once in a while. In addition to what I mentioned about the factory trawlers, they have also observed some small boats throwing a great deal away. Some of the big owners, especially those operating outside our 200-mile limit, are renting their quotas to smaller boat owners who do not have enough quota. The price of a quota can be 70 to 90 kronurs per kilogram swimming in the sea. The fishermen fishing under these conditions, granted the right to fish for 90 kronur, will not take aboard anything that will not bring him 130 to 150 kronur. It is as simple as that.

One leading economist has admitted that up to 15 per cent of the catch may be thrown away. I believe it is much more.

Senator Adams: Are small fishermen allowed to sell quota to the big trawlers?

Mr. Hannibalsson: Yes, some are. About 300 of the small boats are permitted to sell their quotas to anyone. Some of them have been doing so and then coming back into the system on another basis. There are many loopholes. People can play a game with the authorities.

The Chairman: Was it a government official who estimated the discard rate at 15 per cent? Could you name the person?

M. Hannibalsson: Nous avons imposé un moratoire sur la pêche au hareng en 1972. Nous, les Norvégiens et les Russes, avons tellement surpêché le hareng que l'espèce était pratiquement disparue. En 1967, après avoir constaté que le stock de hareng s'épuisait, nous avons déjà établi un régime de TPA, puis, en 1972, nous avons imposé un moratoire sur cette pêche.

Le stock de hareng islandais était alors devenu presque inexistant. Ce n'est que 15 ans plus tard, je crois, qu'il nous a été permis de pêcher de nouveau cette espèce. À l'heure actuelle, le stock s'est reconstitué et il est maintenant d'environ 100 000 tonnes.

Le sénateur Robertson: Avez-vous eu des problèmes avec des bateaux de pêche étrangers qui pénétraient dans vos eaux territoriales?

M. Hannibalsson: Pas depuis que la limite de nos eaux territoriales a été portée à 200 milles.

Le sénateur Adams: Vous avez parlé de pêcheurs qui rejettent du poisson de fond à la mer. Avez-vous des observateurs qui surveillent les flottilles de pêche aux confins de votre limite de 200 milles?

M. Hannibalsson: Voulez-vous dire des observateurs officiels à bord des bateaux?

Le sénateur Adams: Oui. Notre ministère des Pêches et des Océans a des observateurs qui se tiennent directement au fait de la quantité totale des prises et de la proportion qui est rejetée à la mer. Avez-vous un mécanisme similaire dans votre pays?

M. Hannibalsson: Nous n'avons pas un très grand nombre de surveillants qui vont en mer. Ils le font sporadiquement. Outre ce que j'ai mentionné à propos des chalutiers-usines, ils ont également observé que certains exploitants de petits bateaux jettent énormément de poisson par-dessus bord. Certains gros armateurs, notamment parmi ceux qui pêchent à l'extérieur de notre zone de 200 milles, louent leurs quotas à des propriétaires de petits bateaux qui disposent d'un quota insuffisant. Le prix d'un quota peut varier entre 70 et 90 couronnes par kilogramme de poisson de mer. Les pêcheurs qui travaillent sous ces conditions, qui paient ainsi 90 couronnes pour avoir le droit de pêcher, ne retiendront à bord rien qui leur rapportera moins de 130 à 150 couronnes. C'est aussi simple que cela.

Un économiste de renom a admis que jusqu'à 15 p. 100 des prises peuvent être ainsi rejetées à la mer. Je crois personnellement que c'est beaucoup plus encore.

Le sénateur Adams: Les petits pêcheurs ont-ils le droit de vendre des quotas à des propriétaires de gros chalutiers?

M. Hannibalsson: Oui, certains l'ont. Environ 300 de nos propriétaires de petits bateaux ont le droit de vendre leurs quotas à n'importe qui. Certains d'entre eux l'ont fait, puis ont trouvé le moyen de revenir pêcher sur une autre base. Il y a beaucoup d'échappatoires possibles. Les gens peuvent facilement déjouer les autorités.

Le président: Est-ce un représentant officiel du gouvernement qui a évalué à 15 p. 100 le taux des rejets à la mer? Pourriez-vous nommer cette personne?

Mr. Hannibalsson: It was a university professor who has been a leading economist.

The Chairman: Was that Dr. Arnason?

Mr. Hannibalsson: Yes.

Senator Cook: Being a Newfoundlander, of particular interest to me is your article on paralyzed communities, because we are seeing that in great numbers. On my island, "out-migration" and "out-rooted peoples" are words that are commonly heard these days.

For me, it is people first and then profit. How do you see us sustaining the viability of our fishing communities? Where do we begin?

Mr. Hannibalsson: Having a fishing system with small boats, where they are fishing from a pool with a total allowable catch decided for the species or a number of species, means that the villages on the shore can enjoy their position on the shore. They can compete amongst themselves. Nothing big happens. No catastrophe happens. Even if an owner sells his ship, he does not leave the town without the right to go out fishing.

We must be able to revert to some sort of system of that kind before too long, because I know several villages are actually now without quota. They have been forced to sell their bigger ships with the quotas but are now sustained on buying Russian fish and freezing it on these small boats. That is what is happening in my district in several villages. No village has been entirely emptied so far.

There is also another way of viewing this. Many economists say this is just a natural evolution and that mobility of labour has always been tremendous in Iceland. That is how we built the villages in the first place. However, in the early years it was different because people did not build expensive houses and, as poor people, they could move more often, and faster.

Senator Cook: That brings me to my next question. How important to your country is the sustainability and viability of your small communities?

Mr. Hannibalsson: That is debatable. I happen to be of the opinion that it is invaluable, and I would not wish to see an island with 250,000 inhabitants just in the main city. That is one of the reasons, aside from the ecological ones, that I am against the factory trawlers, because they can be operated from anywhere. In fact, trawlers can be managed from Newfoundland to fish in Iceland, or from some country with an even friendlier climate, such as in the Caribbean, or anywhere else you would wish to live.

Those who believe in laws of the market do not stop to think that most of the laws of the market are laws that we have made ourselves, as I tried to demonstrate with the factory trawlers. It has been said that we should not put any restrictions on the owners of

M. Hannibalsson: C'est un professeur d'université, qui est d'ailleurs un économiste bien en vue.

Le président: S'agit-il de M. Arnason?

M. Hannibalsson: Oui.

Le sénateur Cook: Comme Terre-Neuvienne, votre article sur la paralysie des collectivités présente pour moi un intérêt tout particulier, car, à Terre-Neuve, un grand nombre de nos localités connaissent ce problème. Sur mon île, on entend souvent parler d'«exode» et de «déracinement» ces années-ci.

À mon sens, il faut penser aux gens avant de penser aux profits. Comment, à votre avis, devrions-nous assurer la viabilité de nos collectivités de pêcheurs? Par où devrions-nous commencer?

M. Hannibalsson: Le fait d'avoir un système où les propriétaires de petits bateaux peuvent exploiter en commun un quota fondé sur le total des prises admissibles pour les différentes espèces à pêcher permet aux villages côtiers de tirer pleinement partie de leur situation géographique. Ils peuvent se livrer concurrence entre eux. Rien de grave ne peut survenir, aucune catastrophe. Même lorsqu'un propriétaire vend son bateau, il ne laisse pas la localité sans droit de pratiquer la pêche.

Il faut revenir sans trop tarder à une sorte de système de ce genre, car je sais qu'à l'heure actuelle plusieurs localités sont sans quota. Elles ont été forcées de vendre leurs plus gros bateaux avec les quotas s'y rattachant et sont maintenant réduites à acheter du poisson russe et à le congeler sur leurs petits bateaux. C'est ce qui se produit dans plusieurs villages de mon district. Aucune localité n'a toutefois encore été vidée complètement de ses habitants.

D'aucuns le voient toutefois d'un autre oeil. De nombreux économistes soutiennent qu'il ne s'agit là que d'une évolution naturelle, que la mobilité de la main-d'oeuvre a toujours été un atout du peuple islandais, et que c'est d'ailleurs cette mobilité qui nous a permis de construire ces villages au départ. Ce qu'ils oublient peut-être, cependant, c'est que la situation n'était pas la même autrefois, car les gens ne construisaient pas des maisons coûteuses comme aujourd'hui et, du fait qu'ils étaient pauvres, ils pouvaient déménager plus souvent et plus promptement.

Le sénateur Cook: Cela m'amène à vous poser une autre question. Dans quelle mesure la survie et la viabilité de vos petites localités sont-elles importantes pour votre pays?

M. Hannibalsson: C'est discutable. Je suis personnellement d'avis qu'elles sont vitales pour notre pays, et je n'aimerais pas me retrouver dans une Islande où, à elle seule, la capitale compterait 250 000 habitants. C'est, outre les raisons d'ordre écologique, l'un des motifs qui m'incitent à être contre les chalutiers-usines, car on peut les exploiter de n'importe où. En principe, les chalutiers peuvent être gérés depuis Terre-Neuve pour la pêche en Islande, ou depuis n'importe quelle région du globe au climat plus agréable, par exemple depuis les Antilles, ou encore, depuis quelque autre endroit où l'armateur veut bien aller vivre.

Les défenseurs des lois du marché ne s'arrêtent pas à penser que la plupart des lois du marché ont été faites par nous-mêmes, comme je me suis efforcé de le démontrer à propos des chalutiers-usines. D'aucuns estiment que nous ne devrions

the vessels, they should just respond to the market conditions and move from place to place, and if it is better to operate all the trawlers from Reykjavik, or from Cyprus or Italy, they should be able to do it. That is the market philosophy today.

The Chairman: Before I wrap up, I do have a question very similar to Senator Cook's.

In Canada, we have government programs at the present time to provide assistance for people to move out of our coastal communities so they can move to the more prosperous regions of Canada, sometimes possibly becoming the urban poor of those more prosperous regions. Do you have something similar in Iceland whereby you provide money to move people out of your coastal communities into your more prosperous regions?

Mr. Hannibalsson: No, there is no subsidy of that kind. We have been going systematically all the way along, putting money into regions that are depopulating, where the population is moving away. In most cases, we have learned that it is not because of lack of money that they are moving away. There are different reasons, some of which I have mentioned.

I can take another example. Most of the leading people in Iceland believe that governments should not interfere with individuals by helping them, sabotaging them, or so on. When there is a natural catastrophe or disaster, like happened in two villages in the west fjords two years ago, then the entire nation unites in rebuilding, although many people politely suggested that the residents should move away from such a dangerous place.

The Chairman: Many of our coastal communities in Canada, both on the East Coast and the West Coast, have a mixed economy. I do not know if it is similar in Iceland. For example, we might have farming, fishing, tourism, some other natural resources, and some light industry. The problem that arises is that if one of the links in the many diverse parts of the economy is removed, the whole chain may fall apart. In other words, while it may not be the mainstay of the local community, removing a ship or a small fishing fleet that once landed the fish in this community breaks the link and it devastates the community. The government therefore must come in and provide subsidies through unemployment insurance, through moving people away, or trying to subsidize a new industry.

Some people question whether it is appropriate for the government to give ITQs to those fishermen so they can start moving outside the community. Some people are proposing that the quota be attached to the community rather than being allowed to be sold around the various regions.

Is something similar being considered in Iceland, or would this not be possible with your current system?

imposer aucune restriction aux armateurs, qu'ils n'ont qu'à s'adapter aux conditions du marché et être mobiles, et que s'ils trouvent avantage à gérer tous leurs chalutiers depuis Reykjavik ou depuis Chypre ou l'Italie, il devrait leur être loisible de le faire. C'est cette philosophie du marché qui a cours aujourd'hui.

Le président: Avant de conclure, je voudrais vous poser une question dans le même ordre d'idée que celle du sénateur Cook.

Au Canada, nous avons à l'heure actuelle des programmes gouvernementaux qui ont pour but d'aider les gens à quitter les localités côtières pour aller s'établir dans des régions plus prospères du pays, ce qui les amène parfois à devenir les citadins pauvres de ces régions plus prospères. Avez-vous en Islande des programmes similaires en vertu desquels ceux qui acceptent de quitter vos localités côtières reçoivent une aide financière pour aller s'établir dans vos régions plus prospères?

M. Hannibalsson: Non, nous n'avons pas de subventions de cette nature. Ce que nous avons toujours fait, c'est d'injecter des fonds dans les régions qui sont en voie de se dépeupler, d'où les gens déménagent. La plupart du temps, nous constatons que ce n'est pas par manque d'argent qu'ils quittent la région. Ils ont différents motifs de le faire, dont ceux que j'ai déjà mentionnés.

Permettez-moi de vous donner un autre exemple. La plupart des gens influents en Islande croient que les gouvernements ne devraient pas intervenir dans la vie des individus, ni pour les aider ni pour leur nuire. Quand survient une catastrophe ou un désastre naturel, comme c'est arrivé dans deux villages des fjords de l'Ouest il y a deux ans, la nation entière s'unit alors pour reconstruire le village, encore que bien des gens laisseront entendre poliment que les résidents devraient quitter des régions aussi dangereuses.

Le président: Nombre de nos localités côtières canadiennes tant sur la côte Est que sur la côte Ouest, ont une économie mixte. Je me demande s'il en va de même en Islande. On peut y trouver, par exemple, des gens qui travaillent dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, du tourisme, de l'exploitation des ressources naturelles et dans certaines industries légères. Le problème, c'est que si l'un des liens qui unissent les divers éléments de l'économie locale disparaît, c'est toute la chaîne qui peut se disloquer. En d'autres termes, même s'il ne s'agit pas d'un pilier de l'économie locale, le départ d'un seul bateau ou d'une flottille de pêche qui, jusque là, débarquait du poisson dans la localité brise cette chaîne et déstabilise l'économie locale. C'est pourquoi le gouvernement doit alors intervenir et aide financièrement les gens au moyen de prestation d'assurance-emploi, de mesures d'aide à la relocalisation ou de subventions à l'implantation de nouvelles industries.

Certains se demandent s'il est indiqué que le gouvernement attribue des QIT à des pêcheurs qui, à la première occasion s'empresseront peut-être de les vendre pour aller s'installer ailleurs. D'autres soutiennent que les quotas devraient être rattachés aux localités et non pouvoir être revendus à des tiers d'une autre région.

Envisagez-vous d'adopter ce genre de mesure en Islande, ou cela serait-il impossible sous votre régime actuel?

Mr. Hannibalsson: This was proposed actually at the beginning of the quota system, and many parties agreed to that. The experts refused to consider this as a solution because they said it builds an inefficiency into the system.

If we attach the quota to a place then, no matter how bad the fishery operation is in that place, they will always retain their quota and they will always find some new manager to operate from there. It takes the competition out of the game. The competition and the transferability of the quotas is intended to reduce the fleet and increase its efficiency.

This has been considered by all the political parties but none of them has really taken up the idea nationally. Many local politicians also claim that the quota should be attached to a special village, or to a larger region or something like that, or that at least part of it should always be attached to a village. The experts say that would really take the life out of the system. Then we are really settling for status quo. That is what they said.

The Chairman: Mr. Hannibalsson, on behalf of committee members, thank you for appearing before us.

Committee members, is it agreed that the paper presented by Mr. Hannibalsson should form part of the record of the proceedings of the committee?

Some Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, November 3, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 2:00 p.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gerald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order. We are continuing with the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. I welcome our guest tonight, our witness from New Zealand.

Alastair Macfarlane is the General Manager, Trade and Information, of the New Zealand Seafood Industry Council. Called the new voice of the seafood industry, the primary role of the New Zealand Seafood Industry Council, commonly called SeaFIC, is to promote the development of New Zealand seafood industry and to advise the government and industry on fisheries management policies and practices, which is a statutory obligation. SeaFIC's activities include developing trade standards, coordination, research and development, and providing logistical support in achieving cost efficiency. It is divided into

M. Hannibalsson: La proposition en avait effectivement été faite au début de l'implantation du régime de quotas, et de nombreux intéressés s'y étaient montrés favorables. Les experts ont toutefois refusé de retenir cette hypothèse comme solution, car, selon eux, elle introduirait un élément d'inefficacité dans le système.

Si les quotas étaient rattachés à une localité, celle-ci pourrait, même si la pêche y était peu rentable, conserver son quota indéfiniment et toujours parvenir à trouver un armateur prêt à exploiter le quota en question depuis cette localité. Il n'y aurait plus de concurrence, alors que la concurrence et la transférabilité des quotas sont censées permettre une réduction de la taille de la flotte et un accroissement de son efficacité.

Cette hypothèse a été envisagée par tous les partis politiques, mais aucun d'eux n'a vraiment préconisé cette idée à l'échelle nationale. De nombreux politiciens locaux soutiennent cependant que le quota devrait être rattaché à un village donné, à une région plus vaste ou à quelque chose du genre, ou qu'au moins en partie, il soit dans tous les cas rattaché à une localité. Les experts rétorquent qu'une telle mesure aurait vraiment pour conséquence de rendre le système exsangue. Nous allons donc vraiment nous installer dans le statu quo. Voilà ce qui se dit.

Le président: Monsieur Hannibalsson, au nom des membres du comité, je vous remercie d'avoir comparu devant nous.

Chers collègues, êtes-vous d'accord pour que le document soumis par M. Hannibalsson soit consigné au compte rendu des délibérations du comité?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 3 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui, à 19 heures, en vue d'examiner les questions de privatisation et d'attribution de permis à quotas dans l'industrie des pêches au Canada.

Le sénateur Gerald J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Nous poursuivons notre examen des questions de privatisation et d'attribution de permis à quotas dans l'industrie des pêches au Canada. Nous accueillons ce soir un invité de la Nouvelle-Zélande.

Alastair Macfarlane est en effet le gestionnaire du commerce et de l'information du New Zealand Seafood Industry Council, c'est-à-dire du conseil de l'industrie des fruits de mer de la Nouvelle-Zélande. Qualifié de «nouvelle voix de l'industrie des produits de la mer», le conseil a pour mandat de promouvoir le développement de l'industrie néo-zélandaise des fruits de mer et de conseiller le gouvernement et l'industrie sur l'orientation et les pratiques de la gestion des pêches (en vertu de la loi). Il s'occupe entre autres de développer le commerce et d'élaborer les normes, de coordonner, de faire de la R-D et de fournir l'appui logistique

four business units: business services, trade access, information and quality, and science and industry training. The major aspect of SeaFIC's activities is said to be in the area of stock assessment and a review of the total allowable commercial catches.

I hope I have not said everything you were going to tell us in your opening. That was to help us out in the beginning. Thank you for appearing to provide some out-of-country experience in the areas the committee is studying.

If you have any opening comments, sir, please proceed.

Mr. Alastair Macfarlane, General Manager, Trade and Information, New Zealand Seafood Industry Council Ltd.: Mr. Chairman, I thank you very much for summarizing at least my organization for the members of the committee. I am assuming that there is some general awareness of the fisheries management system in New Zealand as it is operated.

Honourable senators, for the last ten years, New Zealand has operated a system of rights-based management with very clear output controls on the fishery, and with annual reviews of total allowable catch. The key to the success of the industry has been the establishment of clear rights of an individual nature which are freely tradable, both in sales terms and as lease property.

The rights, in a legal sense, are rights to harvest. In an operational sense, or an attitudinal sense, they are more and more being seen, first, as the primary assets of fishing businesses and, second, as implying an interest in the biomass, in the species interrelationships of the fishery, therefore leading to a real interest among fisheries commercial stakeholders to want to take part in fisheries management decision-making.

In the last three or four years, the government has instituted a regime of full cost recovery for the costs of fisheries management and the science which supports fisheries management. This regime is driving the industry into the formation of stakeholder groupings, groupings related to fisheries either of a geographical or species nature, which want to engage more effectively in the process of decision-making about the businesses and resources within which they have risk investments.

Rather than giving you a lecture about the fisheries management system in New Zealand, I would suggest that it is probably more effective for you to question me, in that I do not really want to guess what it is you need to know.

The Chairman: Thank you. To let you know who we are, I am from Nova Scotia. Other members are from various parts of Nova Scotia, New Brunswick and British Columbia. I wish to open the questions with Senator Stewart.

Senator Stewart: I am from Nova Scotia. In fact, I live in a fishing village.

permettant d'augmenter la rentabilité. Le conseil est divisé en quatre unités commerciales: les services aux entreprises, l'accès aux marchés, l'information et l'assurance de la qualité et, enfin, la formation scientifique et industrielle. Le conseil serait surtout actif dans le domaine de l'évaluation des stocks et de l'examen du total des prises commerciales admissibles.

J'espère ne pas avoir dit tout ce dont vous aviez prévu nous parler dans votre déclaration liminaire. Je souhaitais simplement faciliter la prise de contact. Je vous remercie d'avoir accepté de venir nous décrire l'expérience vécue en Nouvelle-Zélande dans les domaines que nous étudions.

Si vous avez une déclaration liminaire à faire, nous sommes tout ouïs.

M. Alastair Macfarlane, gestionnaire, Commerce et information, New Zealand Seafood Industry Council Ltd.: Monsieur le président, je vous remercie beaucoup de m'avoir au moins épargné d'avoir à décrire l'organisation du conseil. Je suppose que les membres du comité ont déjà une idée générale de la façon dont les pêches sont gérées en Nouvelle-Zélande.

Honorables sénateurs, depuis 10 ans, la Nouvelle-Zélande a un régime de gestion fondé sur des droits et assorti de contrôles de la production très bien définis et d'examen annuels du total des prises admissibles. La clé du succès de l'industrie a été l'établissement de droits individuels très clairs qui peuvent être librement échangés, soit vendus ou loués.

En termes juridiques, les droits sont des droits de capture. Sur le plan de l'exploitation toutefois ou en termes d'attitude, on les perçoit de plus en plus tout d'abord comme des biens primaires des entreprises de pêche et, ensuite, comme conférant un intérêt dans la biomasse, dans les liens entre espèces pêchées, de sorte que ceux qui ont un enjeu commercial dans les pêches s'intéressent vraiment à participer aux décisions de gestion de cette industrie.

Au cours des trois ou quatre dernières années, le gouvernement a institué un régime de plein recouvrement du coût de gestion des pêches et des travaux scientifiques effectués à l'appui de cette gestion. Le régime incite l'industrie à se regrouper, à former des groupes selon la zone géographique de pêche ou selon l'espèce pêchée afin de pouvoir participer avec plus d'efficacité à la prise de décisions concernant les entreprises et les ressources dans lesquelles ils ont investi du capital-risque.

Plutôt que de vous décrire le régime de gestion des pêches de la Nouvelle-Zélande, il serait probablement plus efficace de répondre à vos questions, car je n'ai vraiment aucune idée de ce que vous aimeriez savoir.

Le président: Je vous remercie. Afin que vous sachiez à quoi vous en tenir à notre sujet, je précise que je viens de Nouvelle-Écosse. D'autres viennent de diverses régions de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique. J'aimerais que le premier à poser des questions soit le sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: Je suis Néo-Écossais. En fait, je vis dans un village de pêche.

Could you tell us briefly about the membership of the New Zealand Seafood Industry Council? Is this a council composed of members or representatives of what one might call the big companies? Are there any owners of relatively small boats — let us say 32-foot, 36-foot, perhaps 42-foot — in your organization, or are your fisheries such that boats of that relatively small size play only an insignificant part?

Mr. Macfarlane: To answer your second question first, it very much depends on the fishery. The inshore fisheries, and in particular high value sedentary species like rock lobster and abalone, are fished predominantly from small boats by owner-operators who will generally own quota or certainly be leasing quota and fishing into a commercially and vertically integrated arrangement with a processor.

In answer to your question about the form of the seafood industry council, SeaFIC is legally structured as a company. It has shareholding currently within the two primary trade associations, one being for the larger quota owners and vertically integrated marketing companies, the Fishing Industry Association of New Zealand, and the other held by the Federation of Commercial Fisherman, which is the owner-operator small-boat sector.

There are 14 directors of the company at the moment. Under New Zealand company law, directors may not be formally representative of any particular sectional interests. They are required under the company law to act on behalf of the interests of the company. However, the 14 directors are drawn from individual sectors of the industry. We have, variously, directors in a sense representing the interests of the deepwater fishery, the midwater fishery, and inshore high value species, which are predominantly owner-operator fished. We thus have both corporate and owner-operator representation. The rock lobster fishery, which is a high value fishery in its own right, has its own representation. The aquaculture sector and the wild shellfish sector are also there. Among those 14 directors we have directors drawn from the corporate sector and directors drawn from the owner-operator sector.

Senator Stewart: Am I correct in assuming that, in the case of the lobster and the abalone fisheries, the individual transferable quota system applies and, if so, are those quotas freely tradable?

Mr. Macfarlane: The answer to both questions is "yes".

Senator Stewart: What has been your experience with regard to concentration as a result of the transferability of quotas?

Mr. Macfarlane: In terms of those particular fisheries, they have had restrictions placed on the aggregation of quota into a smaller number of hands. The aggregation law requires, in the case of abalone and currently for lobster, that no more than 10 per cent may be owned by any one individual or association of individuals by a fisheries management area. There are 10 fisheries

Pourriez-vous nous décrire brièvement la composition du conseil? Est-il composé de membres ou de représentants de ce que l'on pourrait appeler les grandes organisations de pêche? Inclut-il des propriétaires de navires relativement petits — par exemple de 32, de 36, voire de 42 pieds — ou vos pêches sont-elles telles que les petits navires de pêche ne jouent qu'un rôle minime?

M. Macfarlane: Je commencerai par répondre à votre seconde question. Les représentants sont vraiment fonction de la pêche. Les pêches côtières, plus particulièrement d'espèces sédentaires à grande valeur commerciale comme la langouste et l'haliotide, sont surtout pratiquées par des propriétaires-exploitants de petits navires qui, en règle générale, sont titulaires de quotas ou qui en louent et pêchent dans le cadre d'un arrangement commercial ou d'une intégration verticale avec une entreprise de transformation.

Quant à votre question au sujet de la composition du conseil, sur le plan juridique, il est constitué en société. Ses actionnaires actuels sont les deux grandes associations commerciales, l'une représentant les grands titulaires de quotas et les entreprises de commercialisation à intégration verticale, c'est-à-dire l'association de l'industrie de la pêche de la Nouvelle-Zélande, et l'autre, la fédération des pêcheurs commerciaux, soit les petits propriétaires-exploitants.

La société compte actuellement 14 administrateurs. En vertu de la loi sur les sociétés de Nouvelle-Zélande, il est interdit aux administrateurs d'être des représentants officiels d'intérêts particuliers. Ils sont tenus d'agir dans le meilleur intérêt de la société. Toutefois, les 14 administrateurs viennent chacun d'un secteur différent de l'industrie. Ainsi, en un certain sens, ils représentent les intérêts, par exemple, de la pêche hauturière, de la pêche semi-hauturière et de la pêche côtière d'espèces à grande valeur commerciale, surtout pratiquée par des propriétaires-exploitants. Par conséquent, y sont représentés tant les grandes organisations que les petits propriétaires-exploitants. La pêche de la langouste, qui a une grande valeur commerciale au départ, a ses propres représentants. Le secteur de l'aquaculture et celui des crustacés et coquillages sauvages y sont aussi représentés. Parmi les 14 administrateurs, certains viennent du secteur des entreprises, d'autres du secteur des propriétaires-exploitants.

Le sénateur Stewart: Ai-je raison de supposer que, dans le cas de la pêche de la langouste et de l'haliotide, le régime de quotas individuels transférables s'applique et, si c'est le cas, ces quotas peuvent-ils être librement échangés?

M. Macfarlane: La réponse aux deux questions est oui.

Le sénateur Stewart: Du fait que ces quotas sont transférables, y a-t-il concentration dans votre industrie?

M. Macfarlane: Pour ce qui est de ces pêches particulières, des restrictions ont été imposées sur la concentration des quotas. La loi qui limite la concentration exige, dans le cas de l'haliotide et, actuellement, de la langouste, que 10 p. 100 au plus des quotas soit la propriété d'une même personne ou d'une association de personnes, dans une même zone de gestion des pêches. Il existe

management areas around the country. There is a considerable degree of disaggregation of quota in those high-value species.

Senator Stewart: When you say "individuals", are you including not only natural persons but also artificial persons?

Mr. Macfarlane: Yes, we are. Under the law, there is an aspect described as "the associated persons test", which means that individuals, natural or otherwise, who form commercial relationships with others in the fishery need to ensure that their combined interests in the fishery are kept within the aggregation limits, unless they have a dispensation from the minister to step outside of those limits.

Senator Stewart: Your last comment leads me to ask the following, namely, is there a careful supervision, either by the minister or by someone acting on his behalf, to assure that these fisheries do not land either openly or subterraneously into the hands of a small number of persons?

Mr. Macfarlane: The law is very clear. It requires that any aggregation of quota beyond 10 per cent in those particular fisheries requires the authorization of the minister. If anyone moves to acquire quota or an interest in quota beyond 10 per cent without ministerial authorization, that additional quota will be automatically forfeited to the Crown and there is no right of retrieval, so the property will be lost.

For those who are involved in these particular fisheries — and, as you may imagine, they are disaggregated but relatively small fisheries — the total catch of abalone is not much more than 1,000 tonnes. The total allowable catch, nation-wide, for rock lobster, is about 3.5 thousand tonnes. Minimum holdings of quota in those fisheries for ownership purposes are of the order of 1 to 2 tonnes for personal business.

The knowledge among the participants in the fishery about who is doing what with whom is relatively easy to acquire. There are both direct policing and compliance. These are the responsibilities of the Ministry of Fisheries, plus the opportunity for those who are in the business to express their concerns about arrangements that they believe step over the mark.

Senator Stewart: We were surprised to learn from one of the Icelandic witnesses that one of the considerations that had to be taken into account when the government was putting its stamp of approval upon a transfer of a quota related to political constituencies. I heard him say "constituencies" and I was convinced that he meant "communities". However, when Senator Butts inquired specifically, he said, "No, I mean political constituencies." Do you have anything like that in New Zealand?

Mr. Macfarlane: No, we do not.

Senator Stewart: Is there any contest between the north island and the south island?

Mr. Macfarlane: The nature of the fisheries management system is to divide the fisheries management areas in accordance with the biological realities of the fishery. I have an atlas associated with the fisheries management system in New Zealand

10 zones de gestion des pêches en Nouvelle-Zélande. Les quotas de pêche de ces espèces à grande valeur commerciale sont très largement répartis.

Le sénateur Stewart: Quand vous parlez de «personnes», incluez-vous les personnes morales?

M. Macfarlane: Oui. La loi parle du «critère des personnes associées», qui signifie que les personnes, morales ou autres, qui établissent des liens commerciaux avec d'autres dans le secteur de la pêche doivent faire en sorte que leurs intérêts réunis dans cette pêche respectent les limites de la concentration, à moins qu'elles n'aient obtenu du ministre la permission d'excéder ces limites.

Le sénateur Stewart: Votre dernière observation m'incite à vous demander si une surveillance attentive est exercée soit par le ministre soit par une autre personne agissant en son nom pour empêcher que ces pêches ne soient contrôlées soit ouvertement ou indirectement par un petit nombre?

M. Macfarlane: La loi est très claire. Elle exige que toute concentration des quotas excédant 10 p. 100 dans une pêche particulière soit autorisée par le ministre. Quiconque cherche à acquérir des quotas ou un intérêt dans des quotas excédant 10 p. 100 sans l'autorisation du ministre verra les quotas de trop confisqués au profit de Sa Majesté et ne pourra les récupérer, de sorte que le bien est perdu.

Pour ceux qui sont engagés dans ces pêches particulières — et comme vous pouvez peut-être l'imaginer, ce sont des pêches largement réparties mais relativement petites —, le total des prises d'haliotide ne dépasse pas de beaucoup les 1 000 tonnes. Le total des prises admissibles de langouste, à l'échelle du pays, est d'environ trois mille tonnes et demie. Le nombre minimal de quotas dont on peut être personnellement propriétaire dans ces pêches est de l'ordre d'une à deux tonnes.

Il est relativement facile de savoir qui, au sein d'une pêche, fait quoi avec qui. On effectue tant une surveillance directe que le contrôle de la conformité. Ce sont là les responsabilités du ministère des Pêches. De plus, ceux qui sont membres de cette industrie peuvent faire valoir leurs préoccupations au sujet d'arrangements qui, selon eux, excèdent les limites.

Le sénateur Stewart: Nous avons été étonnés d'apprendre d'un témoin d'Islande qu'un des critères dont doit tenir compte le gouvernement avant d'apposer son sceau d'approbation sur un transfert de quotas concerne l'affiliation politique. Quand je l'ai entendu parler d'affiliation politique, je croyais qu'il parlait de la circonscription. Toutefois, quand le sénateur Butts lui a posé une question précise à ce sujet, il a répondu: «Non, je parle bien d'affiliation politique». Existe-t-il quelque chose d'analogue en Nouvelle-Zélande?

M. Macfarlane: Non.

Le sénateur Stewart: Y a-t-il un genre de concours entre l'île du Nord et l'île du Sud?

M. Macfarlane: Le régime de gestion des pêches divise les zones de gestion selon les réalités biologiques de la pêche. J'ai ici un atlas servant à la gestion des pêches en Nouvelle-Zélande qui vous serait peut-être utile. Je suis en train de le feuilleter pour voir

which may be a useful document for you to acquire. I am leafing through it to see if I can find the page dealing with paua and abalone. It may be possible to see that on the screen. You will see that there are a number of areas which are management areas around the coast. They go out to the edge of the economic zone. This may not be coming up terribly clearly, but those who are involved in, say, fishing area 5 for abalone are investors in that particular fishery. There is nothing to prevent an individual living in Auckland to own quota in power 5 and to lease that into the community that is fishing in the fishery. That individual in Auckland will be as restricted as anyone else to the quota aggregation limits that apply in that particular fisheries management area.

Senator Perrault: We have heard from a witness from the University of British Columbia who participated in the design of the New Zealand quota licensing system. We have heard individual ownership being praised by them, the idea being that if a person has a real stake in this resource they will be conscientious custodians and this was the best way to achieve a renewal of our species. However, there are others who believe that the plans do not necessarily provide the incentives for research and fishing management, and it appears to be a controversial matter. I would be interested to hear your views on that.

We have been told repeatedly that private quotas offer fishers a powerful incentive to destroy low value and undersized fish that count against the individual quota for higher valued fish, especially if they are too small to be economically viable for individual operators. Is high grading a problem in the New Zealand fishery, or is it working as you envisioned it a few years ago?

Mr. Macfarlane: The system works very well and it is well-supported by the industry. There is no strong opinion to want to go back to an open access system. We have a number of bycatch species and smaller species that currently sit outside of the quota management system.

The quota management system applies to approximately 7 major species. They are the core of the industry working on the 80/20 rule. Upwards of another 100 species of commercial value present sit outside the system but are gradually being brought into the system. No one in the industry wishes to see that movement stopped. The body of opinion is to want to bring the rest of the fishery inside the quota management system, obviously under terms and conditions which make biological and commercial sense.

In terms of your question about performance, and in particular the question about science, we have a regime now of full cost recovery of fisheries management and fisheries science. The way in which it has been implemented, which has as much to do with negotiation with the industry as anything, has been to see that the costs of management fall directly upon those fisheries where the management costs are created. There is no will to want to spread costs to cross-subsidize from one fishery to another.

si je n'y trouverais pas la page qui traite de l'haliotide et de la langouste. On pourra peut-être la regarder à l'écran. Vous constaterez qu'il existe des zones qui servent à la gestion le long de la côte. Elles s'étendent jusqu'à la limite de la zone économique. On ne le voit peut-être pas très bien, mais ceux qui, par exemple, pêchent la langouste dans la zone 5 investissent dans cette pêche particulière. Rien n'empêche un habitant d'Auckland d'être propriétaire d'un quota d'haliotide dans la zone 5 et de le louer à quelqu'un de la collectivité qui pêche à cet endroit. Cet habitant d'Auckland sera soumis comme tous les autres aux limites de concentration des quotas qui s'appliquent dans cette zone particulière.

Le sénateur Perrault: Un témoin de l'Université de la Colombie-Britannique qui a pris part à la conception du régime d'attribution de permis à quotas de la Nouvelle-Zélande nous en a parlé. Il a loué la propriété individuelle, en faisant valoir que, si une personne détient un enjeu réel dans la ressource, elle en prendra soin et que c'est le meilleur moyen d'obtenir un renouvellement des stocks. Toutefois, d'autres croient que ces régimes n'offrent pas forcément d'incitatifs à la recherche et à la gestion de la pêche, et la question semble controversée. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

On nous a affirmé à plusieurs reprises que les quotas privés offrent aux pêcheurs un incitatif puissant à éliminer le poisson de trop petite taille et à faible valeur qui entre dans le calcul des prises individuelles visant un poisson de plus grande valeur, surtout quand le poisson est trop petit pour rapporter à l'exploitant. Le tri éliminatoire pose-t-il un problème dans les pêches de Nouvelle-Zélande ou donne-t-il les résultats qui avaient été prévus il y a quelques années?

M. Macfarlane: Le régime fonctionne très bien et jouit d'un grand appui au sein de l'industrie. Nul ne souhaite retourner au régime de libre accès. Un certain nombre d'espèces qui font l'objet de prises accessoires et de plus petites espèces sont actuellement exclues du régime de gestion par quotas.

Le régime de gestion par quotas s'applique approximativement à 37 grandes espèces. Elles représentent le cœur de l'industrie fonctionnant d'après la règle du 80/20. Plus de 100 autres espèces à valeur commerciale sont actuellement exclues du régime, mais y sont graduellement intégrées. Nul membre de l'industrie ne souhaite voir ce mouvement stopper. D'après l'école de pensée actuelle, il faut intégrer le reste de la pêche au système de gestion par quotas, manifestement au moyen de modalités qui sont sensées, sur le plan biologique et commercial.

Quant à votre question au sujet de la performance, et plus particulièrement des sciences, nous avons en place actuellement un régime qui prévoit le plein recouvrement des coûts de gestion des pêches et des travaux scientifiques à son appui. De la manière dont ce régime a été mis en place, qui fait autant appel à la négociation avec l'industrie que les autres questions, le coût de gestion incombe directement aux pêches qui donnent naissance aux frais de gestion. En somme, il n'est pas question de répartir les coûts de manière à financer une pêche au moyen d'une autre.

The result of that is that some fisheries demand more hands-on management than others, and the costs therefore are higher for some fisheries than for others. More often than not, the cost of in-shore fisheries management is higher than deep-water, off-shore fisheries management, as a generalization.

On average, the costs of management are working out at approximately 5 to 6 per cent of the raw material value or the unprocessed value. However, the costs are falling variously at between 1 to 2 per cent for the big volume, off-shore, deep-water fisheries, to more than 12 per cent for high-value fisheries of highly migratory species, which is tuna.

When management costs and science costs associated with them start to get up to those sort of levels, they are commercially unsustainable. There is no doubt there is a move in the industry to want to minimize those costs and look to making as much efficiency gain in the science, in particular, as that is the major driver of the costs. The nature of business, one could say, is to want to test the boundaries in anything. There is not uncommonly a view that the science should be only that which is necessary to achieve the outcome required, which is the measurement of sustainability and ensuring that sustainability objectives and targets are being met on an ongoing basis.

We have a management system which is relatively state-of-the-art, and there is not a significant amount of will among the scientists and technicians to want to necessarily explore second-best options or options which may spread costs more efficiently than the best possible outcome.

Fishery science is resource intensive. When you run an output-based system, as we do here, then it is very demanding of data and scientific advice. There has been quite a deal of contesting of the effectiveness of the science which is being provided. That can commonly be interpreted publicly as a drive by the industry to want to see less science and cheaper science. To a degree, that is true, but I believe it is more accurate to describe that as a desire to see the science better fitted to the commercial worth of the fishery. It is no use having a science program which completely strips away all of the commercial value of the fishery. That is unsustainable.

Senator Perrault: We heard one witness from New Zealand who testified that initial assumptions about the level of cost efficiency that companies would achieve was unrealistic and that only about 80 per cent of the costs of management are being recovered. The industry appears to be unable or unwilling to absorb total costs. There are obviously differences of opinion in New Zealand about efficacy.

Mr. Macfarlane: It is a controversial subject.

Senator Perrault: We have been known to have our share of controversy as well.

Mr. Macfarlane: To be clear about the 80 per cent statement, however, there are varying points of view as to how you should manage your policy settings on cost recovery. The policy setting

Par conséquent, certaines pêches exigent une gestion plus interventionniste que d'autres. Il est normal que ces coûts soient plus élevés pour certaines pêches que pour d'autres. Plus souvent qu'autrement, en règle générale, le coût de gestion de la pêche côtière est supérieur à celui de la pêche hauturière, de la gestion des pêches en eau profonde.

En moyenne, le coût de la gestion revient à environ 5 ou 6 p. 100 de la valeur de la matière brute ou de la valeur du poisson non transformé. Toutefois, ce coût tombe à 1 ou 2 p. 100 dans le cas des pêches à fort volume, au large des côtes et en eau profonde et grimpe à plus de 12 p. 100 pour la pêche à forte valeur commerciale d'espèces très migratoires, c'est-à-dire du thon.

Quand les coûts de gestion et le coût des travaux scientifiques effectués à son appui commencent à atteindre ce genre de niveau, ils sont impossibles à maintenir, sur le plan commercial. L'industrie a incontestablement cherché à réduire au minimum ces coûts et à réaliser le plus de gains d'efficacité possible, du côté des sciences en particulier, puisqu'il s'agit-là du principal moteur des coûts. De par sa nature, le monde des affaires cherchera, pourrait-on dire, à mettre à l'épreuve les limites fixées. Il existe une opinion assez répandue selon laquelle il ne faudrait effectuer que les travaux scientifiques absolument nécessaires pour obtenir les résultats recherchés, soit mesurer la durabilité et faire en sorte que les objectifs en la matière sont constamment atteints.

Nous avons un régime de gestion relativement dernier cri. Les scientifiques et les techniciens ne souhaitent pas vraiment explorer des pis-aller ou des solutions qui pourraient répartir les coûts de manière plus efficace que l'option du meilleur résultat possible.

La composante scientifique des pêches absorbe beaucoup de ressources. Quand vous avez en place un régime fondé sur les résultats, comme nous, il exige beaucoup de données et de conseils scientifiques. On a vivement contesté l'efficacité des renseignements scientifiques fournis, ce qui donne au grand public l'impression que l'industrie cherche à faire baisser le nombre de travaux scientifiques effectués et leur coût. Jusqu'à un certain point, c'est vrai, mais je crois qu'il serait plus juste de dire qu'elle souhaite avoir des renseignements scientifiques coïncidant mieux avec la valeur commerciale de la pêche. Il est inutile d'avoir un programme scientifique si cher que la pêche perd sa valeur commerciale. C'est impossible à soutenir.

Le sénateur Perrault: Nous avons entendu un témoin de la Nouvelle-Zélande nous dire que les hypothèses de base au sujet des gains d'efficacité que réaliseraient les entreprises n'étaient pas réalistes et que seulement 80 p. 100 environ des coûts de gestion étaient recouverts. L'industrie semble incapable d'absorber tous les coûts ou ne pas vouloir le faire. De toute évidence, les opinions divergent en Nouvelle-Zélande à ce sujet.

M. Macfarlane: C'est un sujet controversé.

Le sénateur Perrault: Nous avons aussi eu notre part de controverse ici.

M. Macfarlane: En ce qui concerne l'énoncé selon lequel seulement 80 p. 100 des coûts sont recouverts, toutefois, les points de vue varient quant à la façon de gérer la politique

for cost recovery in New Zealand on management cost is the avoidable cost principle. In other words, if this industry did not exist, then we would not have to manage it; therefore, all of the costs, regardless of whether they are being generated for commercial reasons or otherwise, should be delivered upon the commercial industry. That is an industry perspective of the cost setting.

The industry has sought, through a parliamentary select committee in a series of hearings, a reconfiguration of the cost recovery policy to be the actual costs being generated directly by the commercial sector. It is unreasonable in the view of industry for industry to be paying the government's policy advice costs or the costs of criminal compliance when no other sector of the economy is required to pay for the equivalent costs of the police force directly.

Senator Robertson: Mr. Macfarlane, we have been told that you are the new voice of the seafood industry. What does "new voice" really mean, and who is the old voice?

Mr. Macfarlane: I am one of the old voices. I am not quite sure what it means myself. It sounds a little bit like a PR statement.

The difference between the Seafood Industry Council and the industry organization that preceded it is that the former organization, the Fishing Industry Board, was a statutory body with a responsibility to the Minister of Fisheries. While it had industry representation upon it, there was a point of view in the industry that it was unclear as to who owned the Fishing Industry Board. It was being paid for by the industry, but there was a perception that perhaps the Fishing Industry Board was more answerable to the minister than to the industry.

The two national trade associations that I mentioned as being the shareholders currently in the Seafood Industry Council are, in many respects, irrelevant organizations in a system which is moving to stakeholder organizations at the individual fishery level. It is being the way in which decisions on resource management should be taken. The Seafood Industry Council has a responsibility to oversee issues of a general or generic nature to the industry, to seek, where possible, to derive a consensus from among the interests, and then to express that consensus strongly to authorities in the position of decision-making. That is the new voice of the industry. We have a single generic voice on broad issues and an opportunity for those who are risk-taking in individual fisheries to directly involve themselves more effectively in the decision-making about the resources within which they have an investment.

Senator Robertson: You mentioned earlier in response to Senator Stewart that you had 14 directors representing various sectors of the industry. I would gather, then, that these various sectors would provide you with funding. Are you also funded by the government, or are you funded totally by these various component parts of the industry?

concernant le recouvrement des coûts. En Nouvelle-Zélande, on part du principe du coût évitable. En d'autres mots, si l'industrie n'existait pas, nous n'aurions pas à la gérer; par conséquent, tous les coûts, qu'ils aient des origines commerciales ou autres, devraient être à la charge de l'industrie. C'est une façon de voir.

L'industrie a cherché, par l'intermédiaire d'une commission d'enquête parlementaire qui a tenu une série d'audiences, à faire refondre la politique de recouvrement des coûts de manière à ce que les véritables coûts produits directement par le secteur commercial soient payés par elle. Selon l'industrie, il est déraisonnable de lui faire payer le coût des conseils fournis au gouvernement en matière de politique ou le coût de faire respecter la loi quand nul autre secteur de l'économie n'est tenu de payer le coût équivalent des services policiers.

Le sénateur Robertson: Monsieur Macfarlane, on nous a dit que vous étiez la nouvelle voix de l'industrie des produits de la mer. Que signifie cette expression vraiment et qui était l'ancienne voix?

M. Macfarlane: Je ne suis pas la nouvelle voix de l'industrie. Je ne sais pas trop ce que cela veut dire. Ça me fait un peu penser à une campagne de relations publiques.

La différence entre le Conseil de l'industrie des produits de la mer et l'organisme qui l'a précédé, soit le Conseil de l'industrie de la pêche, c'est que ce dernier était un organisme statuaire qui relevait du ministre des Pêches. Même s'il comptait parmi ses membres des représentants de l'industrie, celle-ci entretenait des doutes à son sujet. Elle avait l'impression que l'organisme, qui était financé par l'industrie, était davantage comptable au ministre qu'à l'industrie.

Les deux associations commerciales nationales que j'ai mentionnées plus tôt et qui sont les actionnaires actuels du conseil n'ont pas vraiment leur place dans un système qui favorise la participation des groupes de pêcheurs au processus décisionnel en matière de gestion des pêches. Le Conseil de l'industrie des produits de la mer a pour mandat de s'occuper des questions d'intérêt général qui concernent l'industrie, de rallier, si possible, les parties, et ensuite de faire valoir leurs intérêts auprès des décideurs. Voilà la nouvelle voie de l'industrie. Nous défendons d'une seule voix les intérêts généraux de l'industrie, et nous permettons aux pêcheurs particuliers de participer de façon plus active aux décisions touchant les ressources dans lesquelles ils investissent.

Le sénateur Robertson: Vous avez dit plus tôt, en réponse à une question du sénateur Stewart, que le conseil compte 14 directeurs qui représentent divers secteurs de l'industrie. Je présume que ces divers secteurs financent vos activités. Est-ce que vous recevez également des fonds du gouvernement, ou êtes-vous entièrement financé par les divers secteurs de l'industrie?

Mr. Macfarlane: At present, the Seafood Industry Council operates under a contract of service delivery to the old Fishing Industry Board so that it can gain access to the levy which exists across the industry which the Fishing Industry Board collects. There is no direct funding from the government. The money only comes from industry sources.

That particular form of statutory levy has been, in the past, an effective instrument for funding this kind of generic activity. It is likely, however, that within the course of the next year or so, that basis of funding will change either to another form of levy under another piece of legislation which is available to industry bodies or to direct invoicing to interest groups and the like. This is an issue which is currently being worked through. I can assure you there is no direct government funding.

Senator Robertson: In reading your mandate, it seems to me that you are performing the functions of what we would consider the Minister of Fisheries here in Canada, for instance. Does this mean that, under your ITQ system, the role of the Minister of Fisheries has been essentially reduced and, if so, reduced to what?

Mr. Macfarlane: To give you the scale of things, the Ministry of Fisheries still exists. The Ministry of Fisheries has 60 policy officers and employs something like 200 people in total. The Ministry of Fisheries is heavily involved in advising the minister as he is required to be advised about sustainability matters in the fishery.

The Seafood Industry Council, by comparison, has a staff of less than 20. While we are involved in the issues which occupy the minds at the Ministry of Fisheries, our role is more often than not to contest the advice of the ministry, rather than to be the adviser to the minister.

The minister's responsibilities are still very clear. The minister is required to make decisions about the setting of total allowable catch levels annually. The minister is required to have that responsibility. Regardless of how the detail may evolve over the next year or so towards more direct co-management responsibility, at the end of the day, the minister will have the responsibility for ensuring long-term sustainability. That will not change.

Senator Robertson: An earlier witness — I guess it was the manager of science policy for the Ministry of Fisheries — told us that no formal system exists to evaluate the benefits and the costs of the ITQ system. Do you agree with that statement, sir? If so, how do you get around that so as to provide policy advice to the government and to industry?

Mr. Macfarlane: There are two ways to answer that question. Certainly, there is no formal mechanism in place for assessing the cost benefit success in an economic or socio-economic sense of fisheries management.

The Ministry of Fisheries, for its part, is primarily concerned with environmental issues and resource sustainability. The concern of economic sustainability of the industry is a commercial concern. There is no system of subsidization nor any opportunity for the government to provide economic assistance to parts of the industry, should there be any, that are needing to adjust to reduced circumstances in a fishery due to either fisheries effects or

M. Macfarlane: À l'heure actuelle, le Conseil de l'industrie des produits de la mer fournit des services à l'ancien organisme, ce qui lui permet d'avoir accès aux droits que verse l'industrie. Le gouvernement ne fournit pas de financement direct. L'argent provient uniquement de l'industrie.

Cette formule, dans le passé, constituait un moyen efficace de financer nos activités. Toutefois, il est possible qu'elle soit remplacée, au cours des mois à venir, par un autre mode de financement, établi en vertu d'une autre loi, auquel ont déjà accès diverses industries, ou par un système de facturation directe aux groupes d'intérêt et autres. Cette question fait actuellement l'objet de discussions. Nous ne recevons pas de fonds du gouvernement.

Le sénateur Robertson: J'ai l'impression, après avoir lu votre mandat, que vous exercez les mêmes fonctions que le ministre des Pêches au Canada, par exemple. Est-ce que le rôle de votre ministre des Pêches, en vertu du système de QIT, a été essentiellement réduit? Si oui, quel rôle remplit-il?

M. Macfarlane: Le ministère des Pêches existe toujours. Il compte 60 agents chargés des politiques, et emploie, au total, environ 200 personnes. Le ministère continue de jouer un rôle actif auprès du ministre, et lui fournit des conseils sur les questions touchant la viabilité de la pêche.

Le Conseil de l'industrie des produits de la mer, lui, compte moins de 20 employés. Même si nous nous occupons de dossiers qui intéressent le ministère des Pêches, notre rôle consiste plus souvent à contester les décisions du ministère, non pas à conseiller le ministre.

Les responsabilités du ministre sont très claires. C'est lui qui fixe, tous les ans, le total des prises admissibles. C'est lui qui doit le faire. Même si, au cours de l'année à venir, nous évoluons vers un système davantage axé sur la cogestion, c'est le ministre qui, au bout du compte, devra assurer la viabilité à long terme du secteur. Cela ne changera pas.

Le sénateur Robertson: Un des témoins — je pense que c'était le gestionnaire des politiques scientifiques — a dit plus tôt qu'il n'existait pas de système formel pour évaluer les avantages et les coûts du système de QIT. Êtes-vous d'accord avec lui? Si oui, comment pouvez-vous fournir des conseils en matière de politiques au gouvernement et à l'industrie?

M. Macfarlane: Il y a deux façons de répondre à cette question. Il est vrai qu'il n'existe pas de mécanisme formel qui nous permet d'évaluer, sur le plan économique ou socio-économique, les avantages et les coûts du régime de gestion des pêches.

Le ministère des Pêches s'intéresse avant tout aux questions environnementales et à la viabilité de la ressource. La viabilité économique de l'industrie est une question d'ordre commercial. Il n'existe pas de système ou de programme qui permet au gouvernement de fournir une aide économique aux secteurs qui seraient obligés de réduire leurs activités en raison des effets qu'ont certaines pratiques sur la pêche ou la diversité biologique.

biological variability. That risk is now entirely transferred to the commercial sector and the commercial sector effectively has no protection.

Senator Butts: Mr. Macfarlane, would I be correct in saying that your council is a combination of all the stakeholders — the fishers, the processors, the businesses — all in one council?

Mr. Macfarlane: That is the intent of it, yes. Just to be clear about this, the processing sector, in large part, operates as part of vertically integrated companies. Therefore, the processing sector has within it ownership of quota. The processing sector, in addition, contracts for further sources of supply from the owner-operator sector. It does not necessarily work back the other way.

Senator Butts: Are there other organizations outside of your council? For example, do some fishers have unions?

Mr. Macfarlane: Yes, there is a Fishing Industry Guild for the people who are involved in working on fishing vessels. Right now, because that organization does not have significant quota ownership or quota holding, they are working for either wages or for share of the return of fishing trips. They sit outside of the Seafood Industry Council.

Senator Butts: Is your council self-regulating? Are there specific policies for environmental protection or stock sustainability?

Mr. Macfarlane: The council does not have explicit policies in those areas of its own. It tends to operate within the policy settings of the fisheries management system and is involved in contesting that the technical work which is going on to reach decisions about where total allowable catch levels should be set is being done in accordance with best practice.

Senator Butts: The background of that question was that we heard a witness from your country who was worried about the future of the stocks and the sustainability of the entire system. Would you comment on that?

Mr. Macfarlane: That is a common opinion among some of the environmental lobbyists. It is, however, with little or no foundation.

The Chairman: We understand that there have been some rather major reductions in scientific research as the industry takes on more of this responsibility through the co-management regime.

Apparently, industry seems to be spending its research money on such things as market development research and market identification rather than on stock assessment.

In the process as well, very few environmental lobby groups may be sniping at some of the work of the industry. Perhaps these groups are left out of the process and that may be the cause of the sniping.

Lyndon Johnson used to say that it is better to have them inside the tent throwing out the used water, than outside throwing in the used water.

Ce risque est maintenant entièrement transféré au secteur de la pêche commerciale, et ce secteur ne bénéficie, effectivement, d'aucune protection.

Le sénateur Butts: Monsieur Macfarlane, ai-je raison de dire que votre conseil regroupe tous les intervenants — les pêcheurs, les transformateurs, les entreprises?

M. Macfarlane: C'est ce que nous voulons, oui. Le secteur de la transformation fonctionne essentiellement comme une entreprise à intégration verticale. Par conséquent, il possède certains quotas. Il s'approvisionne également auprès des propriétaires-exploitants. Toutefois, l'inverse n'est pas nécessairement vrai.

Le sénateur Butts: Existe-t-il d'autres organismes, mis à part votre conseil? Par exemple, est-ce que certains pêcheurs sont regroupés en syndicats?

M. Macfarlane: Oui, il y a, au sein de l'industrie, une association qui défend les intérêts des personnes qui travaillent à bord de bateaux de pêche. À l'heure actuelle, comme cette association ne possède pas ou ne détient pas beaucoup de quotas, ses membres touchent soit un salaire, soit une part du poisson capturé lors de chaque voyage de pêche. Elle ne fait pas partie du Conseil de l'industrie des produits de la pêche.

Le sénateur Butts: Est-ce que votre conseil adopte ses propres règlements? Avez-vous des politiques précises qui assurent la protection de l'environnement ou la viabilité des stocks?

M. Macfarlane: Le conseil n'a pas de politiques précises dans ces domaines. Il s'en tient aux paramètres du système de gestion des pêches et veille à ce que les recherches techniques qui servent de base aux décisions concernant le total des prises admissibles se font selon les règles établies.

Le sénateur Butts: Si j'ai posé cette question, c'est parce qu'un des témoins a dit avoir des inquiétudes au sujet de l'avenir des stocks et de la viabilité du système. Quel est votre avis là-dessus?

M. Macfarlane: C'est une opinion que partagent certains groupes voués à la défense de l'environnement. Toutefois, elle n'est pas fondée.

Le président: Nous croyons comprendre que la recherche scientifique a été considérablement réduite, alors que l'industrie assume une plus grande part de responsabilité par le biais du régime de cogestion.

L'industrie, semble-t-il, utilise les fonds de recherche pour réaliser des études de développement de marché, identifier de nouveaux débouchés, et non pas pour évaluer les stocks.

Par ailleurs, il y a quelques groupes voués à la défense de l'environnement qui critiquent le travail qu'effectue l'industrie. Ces groupes se sentent peut-être écartés du processus, et c'est ce qui les pousse à faire de telles critiques.

Lyndon Johnson avait l'habitude de dire qu'il était préférable d'avoir ces groupes de notre côté.

I am suggesting that these environmental people might feel they have to resort to these negative comments because they are being left out of the decision making. Could you comment on that?

Mr. Macfarlane: There may be that sector, I will not deny it. The decision-making process has been described by external commentators commenting at a technical level on the process for sustainability measures as being one of the most open in the world. That comment has come particularly from researchers at the fisheries school at the University of Washington, in Seattle.

The way in which the technical work is done for setting TACCs is through a series of fisheries working groups. Those groups will have within them expertise from the science establishment as well as from industry. The door is open to members of environmental and recreational fishing bodies to be on board as well.

There is an issue as to whether those non-commercial bodies have within them the technical expertise to be able to engage at the same level of intensity as those who are involved professionally in the business or who have a commercial risk.

One of the arguments which has been repeatedly raised by ECO, which is the Environmental Coalition Organization, whom I suspect might have spoken to you already, is the issue of financing and the capability that they may have to engage in their process. What they are seeking at the end of the day is financial assistance from the government so that they can engage in that process.

There is a similar argument being espoused elsewhere in New Zealand in relation to the Resource Management Act, which relates to land-based resource management issues. There is an industry that has developed around that. Those in the voluntary sector feel financially excluded from being able to engage properly in that process.

At the end of the day, there is a real challenge for the nation and for the government in particular as to how it wishes to see this argument conducted. However, I believe it is erroneous to confuse a decision-making and review process from the outcome of that process.

A reasonable analysis of the sustainability measures and the results which are being achieved in the fisheries management system in New Zealand would suggest that fisheries are being managed sustainably, in general, and that those fisheries which have been depleted in the past are clearly showing signs of stock rebuild and recovery. The overwhelming majority of fisheries are currently at biological maximum sustainable yield or better.

The Chairman: Is it the opinion of the members in your organization that most of the commercial fisheries are at sustainable levels, if not better?

Mr. Macfarlane: If I can be clear about the definition, sustainability is a very broad thing. According to fisheries science theory, you can identify a point or range that is biologically the maximum sustainable yield. However, you can and clearly in Canada you have been forced to manage fisheries sustainably at suboptimal levels.

Ces personnes se sentent peut-être obligées de faire des commentaires négatifs parce qu'elles sont écartées du processus décisionnel. Qu'en pensez-vous?

M. Macfarlane: C'est possible, je ne le nie pas. Le processus décisionnel a été décrit, par des observateurs de l'extérieur comme un des plus ouverts au monde, sur le plan technique, pour ce qui est des mesures prises pour assurer la viabilité du secteur. Ce commentaire a été formulé, notamment, par des chercheurs de l'Université de Washington, à Seattle.

Les recherches techniques qui serviront à établir le TPCA sont effectuées par divers groupes de travail du secteur des pêches. Ces groupes sont composés de spécialistes scientifiques et de représentants de l'industrie. Les groupes voués à la défense de l'environnement et les associations de pêcheurs sportifs peuvent également en faire partie.

Or, on se demande si ces groupes possèdent les connaissances techniques voulues pour s'engager dans ce processus au même titre que ceux qui travaillent dans le milieu ou qui y ont un intérêt commercial.

L'ECO, la Environmental Coalition Organization, qui, j'en suis sûr, vous a déjà parlé, invoque sans cesse l'argument du financement et de sa participation au processus. Ce qu'ils veulent au bout du compte, c'est une aide financière du gouvernement pour qu'ils puissent participer au processus.

Le même argument a été invoqué par d'autres groupes en Nouvelle-Zélande relativement à la loi sur la gestion des ressources, c'est-à-dire les ressources de la terre. Il y a toute une industrie qui s'est créée autour de cela. Le secteur bénévole se sent exclu parce qu'il n'a pas les moyens de participer de façon adéquate au processus.

Au bout du compte, il revient au pays, et au gouvernement en particulier, de décider si cet argument est fondé ou non. Or, il ne faut pas, à mon avis, confondre processus décisionnel et processus d'examen.

Une analyse raisonnable des mesures de viabilité et des résultats obtenus par le système de gestion des pêches en Nouvelle-Zélande révèle que les pêches sont gérées de manière durable, dans l'ensemble, et que les stocks jadis épuisés sont en train de se reconstituer. Dans la grande majorité des pêches, les stocks affichent un rendement maximal soutenu ou même supérieur.

Le président: À votre avis, est-ce que la plupart des pêches commerciales affichent un rendement soutenu, ou même supérieur?

M. Macfarlane: Le rendement soutenu est une notion très vaste. D'après les scientifiques, on peut identifier un taux d'exploitation qui correspond, sur le plan biologique, au rendement soutenu maximal. Toutefois, vous pouvez, et c'est ce que vous avez été obligés de faire au Canada, gérer des pêches de manière durable à des niveaux sous-optimaux.

We have several important commercial fisheries that are quite clearly not at biological maximum sustainable yields, however they are being managed sustainably. There are clear signs of stock recovery going on.

There is an argument you can have as to whether you are achieving that within reasonable time frames or not. There is also an argument as to whether you can achieve stock recovery at all. However, it is important to be aware that there is, to my knowledge, no evidence of any fishery that is being fished in such a fashion that it is being fished into decline.

The Chairman: Is there no provision with your organization or the Ministry of Fisheries, to assist people other than industry people, who are financed through the catches of the fish, to be involved in stock assessment and in the future of the fishery of New Zealand?

Mr. Macfarlane: The industry finances its own way into those discussions. The other bodies finance their own way.

The Chairman: Everything being done by non-industry groups is financed by these people through their own pocket. Do they do it on a completely voluntary basis?

Mr. Macfarlane: Yes, they are funded in exactly the same way environmental lobby groups anywhere are funded. They may be funded by subscription or charitable foundations.

Senator Stewart: I was surprised to learn from our witnesses from Iceland what a large part the fisheries play in the economy of that country. The reason that was important was that it explained the deep concern of the government and the people of Iceland that the various fisheries are being well-managed.

Could you tell us roughly what percentage of the New Zealand GNP is desired from the fisheries? Alternatively, if you have estimates in mind, what percentage of New Zealand's money earning exports is earned from the fisheries?

Mr. Macfarlane: The gross national product of New Zealand is in the order of \$100 billion New Zealand dollars per year. The fishing industry's contribution to gross national product is less than 2 per cent.

The export income of the industry accounts for approximately 90 per cent of the industry's overall revenue. It is approximately \$1 billion New Zealand.

The food and beverage exports of New Zealand, in total, amount to \$10 billion so it is roughly about one-tenth. It is about the fourth or fifth largest export sector of the economy. In a sense, it is in the eye of the beholder. The fishing industry could not be said to be in any way dominating the economy of New Zealand, unlike the pastoral agriculture sector.

Senator Stewart: Am I correct in thinking in part as a result of the chart or map that you showed us earlier that fisheries are important throughout the coastal area of New Zealand?

Mr. Macfarlane: Fisheries do play an important role as a recreational opportunity in and around the City of Auckland. Auckland has a population of about one million people, whereas

Nous avons plusieurs grandes pêches commerciales qui, manifestement, n'affichent pas un rendement soutenu maximal. Toutefois, elles sont gérées de manière durable. Les stocks sont en train de se reconstituer.

Il y a lieu de se demander si cet objectif peut être atteint à l'intérieur de délais raisonnables ou non. Il y a également lieu de se demander si on peut reconstituer des stocks. Or, il est important de signaler qu'il n'y a, à ma connaissance, aucune pêche qui fait l'objet d'une exploitation abusive.

Le président: Le conseil ou le ministère des Pêches ne fournit-il aucune aide aux personnes autres que les travailleurs de l'industrie, qui souhaitent participer au processus d'évaluation des stocks et aux décisions qui détermineront l'orientation future du secteur de la pêche de Nouvelle-Zélande?

M. Macfarlane: L'industrie participe à ces discussions à ses frais. Les autres organismes aussi.

Le président: Les groupes qui ne font pas partie de l'industrie financent leurs propres activités. Le font-ils sur une base totalement volontaire?

M. Macfarlane: Oui, ils sont financés de la même façon. Les groupes voués à la défense de l'environnement sont financés au moyen de cotisations ou par le biais de fondations de bienfaisance.

Le sénateur Stewart: J'ai été étonné d'apprendre que la pêche occupe une place importante dans l'économie de l'Islande. Le gouvernement et le peuple islandais tiennent à ce que les diverses pêches soient bien gérées.

Pouvez-vous nous dire, grosso modo, quel pourcentage le secteur des pêches représente du PNB de la Nouvelle-Zélande? Pouvez-vous nous dire aussi, si vous connaissez les chiffres, quel pourcentage les pêches représentent des recettes à l'exportation de la Nouvelle-Zélande?

M. Macfarlane: Le produit national brut de la Nouvelle-Zélande s'élève à 100 milliards de dollars, en dollars néo-zélandais, par année. Le secteur de la pêche contribue pour moins de 2 p. 100 au produit national brut.

Les recettes à l'exportation de l'industrie comptent pour environ 90 p. 100 du revenu total de celle-ci. Elles s'établissent à environ à 1 milliard de dollars.

Les exportations d'aliments et de boissons totalisent 10 milliards de dollars. Les produits de la pêche représentent grosso modo un dixième de ce montant. C'est le quatrième ou le cinquième secteur d'exportation en importance de l'économie. Dans un sens, on ne peut pas dire que le secteur de la pêche, contrairement au secteur agricole, domine l'économie de la Nouvelle-Zélande.

Le sénateur Stewart: Ai-je raison de dire, si je me fie à la carte que vous nous avez montrée plus tôt, que l'on pratique beaucoup la pêche le long des côtes de la Nouvelle-Zélande?

M. Macfarlane: La pêche, et surtout la pêche sportive, se pratique beaucoup à Auckland et dans les environs. Auckland compte environ 1 million d'habitants, alors que le pays, lui, en

the total population of the country is approximately 3.7 million. The City of Auckland is in proximity to some very highly productive inshore fisheries along the north-east coast of New Zealand.

There is quite a degree of conflict between the interests of the general population who wish to be able to catch fish on their summer holidays and the commercial industry that wishes to catch fish as part of property rights and part of a business year round. It would be naive to deny that in particular pockets, particularly near Auckland, there is a conflict between industry and recreational fishers.

Senator Stewart: I am having difficulty stating my next question because you seem to be have so very many species.

What about the nature of the processing plants? Do some processing plants process several groundfish species? To what extent are the processing plants concentrated in certain towns or cities? The fish may be caught out yonder and brought in for processing, creating jobs in some places rather than where the fish were caught.

Mr. Macfarlane: We have the groundfish fisheries, the fishery for hoki, a hake-like species, concentrated along this coast and down into southern water, and also though the Cook Strait area. The processing for that fish is concentrated in the cities of Nelson, Timaru and Dunedin. Upwards of 60 per cent of that fishery, which is 250,000 tonnes a year, is processed in those areas.

A significant proportion and a growing proportion of the catch from that particular fishery is processed at sea on specialized factory trawlers, either into frozen fillets or frozen block for the processing sectors in the northern hemisphere.

We have a large number of smaller companies in and around the City of Auckland involved in the processing and handling of high-value inshore species, mainly into product forms of chilled fish for air freight to north Asian markets.

The rock lobster fishery is predominantly found around the southern coast. Most of that fish is exported in a live form to Asian markets. It is held in holding tanks in the coastal villages and then transported by air through Auckland. It very much depends on the fishery. It very much depends on what is available, but there is a concentration of processing in and around the north eastern North Island and along the southeastern coast of the South Island.

Senator Stewart: My last question asks you to tell tales out of school. Your organization is big and quite inclusive. Insofar as topics of discussion within the council are concerned, what are the most controversial topics?

Mr. Macfarlane: Anything to do with commercial value has controversy associated with it. There was a comment earlier from the Chairman about the industry getting together and financing market development and the like. My perception is that there is little evidence of that. There was more of that activity five or six years ago than is currently the case.

compte environ 3,7 millions. Auckland est située à proximité de zones de pêche côtière fort productives le long de la côte nord-est de la Nouvelle-Zélande.

Il y a des conflits entre la population en général, qui souhaite pratiquer la pêche pendant les vacances d'été, et les pêcheurs commerciaux, qui souhaitent capturer du poisson en vertu des droits de propriété qu'ils possèdent, et aussi comme moyen de subsistance. Il est vrai que dans certaines régions, surtout près d'Auckland, il y a un conflit entre l'industrie et les pêcheurs sportifs.

Le sénateur Stewart: J'ai de la difficulté à formuler ma prochaine question parce que vous semblez avoir tellement d'espèces de poisson.

Que pouvez-vous nous dire des usines de transformation? Est-ce qu'elles assurent la transformation de plusieurs espèces de poissons de fond? Est-ce que ces usines sont concentrées dans certaines villes? Le poisson peut être capturé en haute mer et amené à quai pour être transformé, ce qui a pour effet de créer des emplois loin des lieux de pêche.

M. Macfarlane: La pêche du poisson de fond, le hoki, qui est une sorte de merluche, se pratique essentiellement le long de la côte et plus au Sud, de même que dans la région du détroit Cook. Les usines de transformation sont concentrées dans les villes de Nelson, Timaru et Dunedin. Jusqu'à 60 p. 100 du poisson de fond, soit 250 000 tonnes par année, est transformé à ces endroits.

Une part importante, et croissante, du poisson capturé dans cette zone est transformé en mer, à bord de chalutiers — usines, sous forme de filets congelés, ou de blocs de filets congelés destinés aux usines de transformation situées dans l'hémisphère nord.

Nous avons un grand nombre d'usines plus petites situées à Auckland et dans les environs, qui transforment les espèces côtières fort précieuses en filets congelés. Ceux-ci seront transportés par avion vers les marchés asiatiques du Nord.

La langouste est surtout pêchée le long de la côte sud. La plupart du poisson est exporté, vivant, vers les marchés asiatiques. Il est conservé dans des bacs, dans les villages côtiers, et ensuite transporté par avion via Auckland. Ces usines sont fortement tributaires du poisson, des stocks disponibles. Toutefois, il y a une concentration d'usines dans l'île du Nord et autour de celle-ci, de même que le long de la côte sud-est de l'île du Sud.

Le sénateur Stewart: J'aimerais vous poser une dernière question indiscrète. Votre organisme compte un très grand nombre de membres. Quels sont les sujets les plus controversés que vous abordez lors de vos discussions?

M. Macfarlane: Tout ce qui a à voir avec la valeur commerciale suscite la controverse. Le président a fait plus tôt une observation au sujet du regroupement au sein de l'industrie, de l'expansion des marchés financiers, et cetera. À ce que j'ai pu constater, il se passe peu de chose de ce côté depuis les cinq ou six dernières années.

There is intensive competition between companies. We see cooperation in access to the resource in securing the property right, and considerable competition and sensitivity about financial performance and anything to do with valuation of businesses. For example, with respect to bycatch issues, there is a requirement in New Zealand that all fish must be landed. Highgrading is absolutely illegal. Anyone caught highgrading is guilty or potentially guilty of a crime against the property because it is essentially theft.

In order to make the bycatch system work, and in recognition that it can be difficult at the margin to be able to lease quota — and instances can arise where there is a little more catch than there has been quota in certain species — a penalty payment system called deemed value is available. It is set to remove any profit involved in the catch of that fish.

The process of establishing deemed values from one year to the next is fraught because it requires an investigation of the actual commercial value of the fish. That is commercially sensitive and something that must be handled carefully.

Senator Perrault: Mr. Chairman, the term "economic globalization" is used a great deal throughout the world. Is serious consideration being accorded in New Zealand to the idea of opening your industry to foreign ownership? If so, what controls are being contemplated?

Mr. Macfarlane: We already have stringent controls on foreign ownership. The current Fisheries Act permits foreign ownership up to 24.9 per cent of quota in any particular business — in other words, a 24.9 per cent voting interest in a business that owns quota. Under certain circumstances in the 1996 act, which has yet to be fully implemented, the minister has discretion to grant investment up to 40 per cent of the quota interests of a company.

There is a variety of opinion in the industry at the moment on this issue. There is probably a growing acceptance — and I think I am right in saying this — that in the future of the industry will require a greater level of foreign investment in fisheries and in businesses than is currently permitted under the act.

One of the tests would be if a large company decided it needed to increase its capitalization and looked around for an investment partner. The situation of the stock market and the corporate sector in New Zealand generally is that there is a very high degree of foreign investment. The stock market is in excess of 40 per cent foreign investment based. Most of the large corporations have significant foreign investment associated with them. If any of the existing corporations take a position in a fishing company, this can readily lead to the company getting close to, if not exceeding, the current foreign investment rules.

It is a similar argument for aggregation limits for high-value species. When you have 10 fisheries management areas and a very small fishery in tonnage terms, those aggregation limits, in the same way as foreign investment limits, can act as a constraint on

Les entreprises collaborent pour accéder à la ressource et pour garantir de droit de propriété mais elles se livrent une vive concurrence et sont très vulnérables pour ce qui est de leur performance financière et tout ce qui a trait à leur évaluation. Par exemple, en ce qui concerne les prises accidentelles, les pêcheurs de la Nouvelle-Zélande sont tenus de débarquer tout le poisson. Il est tout à fait illégal d'accroître la valeur du poisson. Quiconque est pris en flagrant délit est coupable ou risque d'être reconnu coupable d'un crime contre la propriété parce qu'il s'agit fondamentalement d'un vol.

Pour assurer le succès du système des prises accidentelles et pour tenir compte du fait qu'il peut être difficile à la limite de louer un quota — il peut arriver que les prises dépassent légèrement le quota qui avait été attribué pour une certaine espèce — les pêcheurs peuvent verser une «valeur présumée» pour l'excédent pêché. On veut par là éliminer tout profit découlant de la capture de ce poisson.

L'établissement d'une année à l'autre de la valeur présumée est risqué car il nécessite la tenue d'une enquête sur la valeur commerciale réelle du poisson. C'est délicat du point de vue commercial et la prudence est de mise.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, l'expression «mondialisation de l'activité économique» est galvaudée à l'échelle planétaire. Réfléchit-on sérieusement en Nouvelle-Zélande à l'idée d'ouvrir l'industrie à la propriété étrangère? Le cas échéant, quel genre de contrôle envisage-t-on?

M. Macfarlane: Nous exerçons déjà un contrôle serré sur la propriété étrangère. En vertu de la Loi sur les pêches actuelle, la propriété étrangère est limitée à 24,9 p. 100 du quota pour chaque entreprise en particulier — autrement dit 24,9 p. 100 des intérêts avec droit de vote dans une entreprise qui détient un quota. La loi de 1996, dont la mise en oeuvre n'est pas terminée, dispose que le ministre peut dans certaines circonstances autoriser des investissements jusqu'à concurrence de 40 p. 100 pour ce qui est de la participation d'intérêts étrangers dans le régime à quota.

À l'heure où on se parle, les avis sont partagés au sein de l'industrie sur cette question. On s'entend probablement de plus en plus pour dire — et je crois ne pas me tromper en le déclarant — que l'avenir de l'industrie repose sur un accroissement de la participation étrangère par rapport à ce que prévoit la loi actuelle et ce, dans les pêches et dans les entreprises.

Cela pourrait s'avérer juste si une grande entreprise décidait qu'elle doit augmenter sa capitalisation et cherchait un partenaire d'investissement. En Nouvelle-Zélande, l'investissement étranger est très élevé à la bourse et dans le secteur des entreprises. Les investissements étrangers représentent plus de 40 p. 100 du marché boursier en Nouvelle-Zélande. La plupart des grandes entreprises font largement appel à l'investissement étranger. S'il arrivait qu'une de ces entreprises acquièrent des droits de pêche, elle pourrait facilement se rapprocher du niveau autorisé à l'heure actuelle en matière d'investissement étranger, sinon le dépasser.

Le même argument vaut pour les limites de la concentration dans le cas des espèces de grande valeur. Lorsque vous avez dix zones de gestion de pêche et une très faible activité de pêche en terme de tonnage, ces limites de la concentration, au même titre

investment and individuals being able to move in and out of the business. Both the aggregation issue and the issue of foreign investment are likely to be resolved in both instances by recourse to normal competition policy in New Zealand.

I would anticipate that some time within the next two to five years the fishing industry will be governed by general requirements for foreign investment and for competition rather than specific legislation geared for the fishing industry.

Senator Robertson: The reliability of stock assessment has been a major concern in our fishery for some time. Some observers in our country have suggested that our scientists have not been very accurate in their estimates of fish stocks. I believe you said that a major activity of your council is stock assessment. I understood you to say that there are other bodies doing stock assessment as well as your own. What bodies other than your own organization do stock assessments? Is there a similarity in prognosis of how the stock is doing?

Mr. Macfarlane: In answer to your stock assessment question, we have within our organization a stock assessment capability. However, we undertake very little stock assessment per se. Our stock assessment capability is used in the pursuit of testing the stock assessment that is done elsewhere. The provision of science advice, as you probably have heard already, is now externally contracted. The major organization which provides most of the science work in the fishing sector is the National Institute of Water and Atmosphere Research. Most of the ground stock assessment work is going on within NIWA and the results of that and the processes that have gone into getting those results are open for debate. It is at that point, in general, that our organization comes into that arena.

The Chairman: Mr. Macfarlane, would you please send us the charts and maps you showed us during your presentation in order that they might become part of our record?

Mr. Macfarlane: It is a publication called "An Atlas of Area Codes and TACCs". It is produced annually and we can provide you with a copy.

The Chairman: Thank you very much for that, and thank you for your valuable contribution to our committee this evening. It is very much appreciated.

Mr. Macfarlane: Thank you very much for the opportunity.

The Chairman: Is it agreed that the maps to which Mr. Macfarlane referred will become part of the record of the committee?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

que les limites imposées à l'investissement étranger, peuvent freiner l'investissement et empêcher les allées et venues dans le secteur des pêches. Tant la question de la concentration que celle de l'investissement étranger se régleront vraisemblablement par l'adoption d'une politique de la concurrence normale en Nouvelle-Zélande.

Je m'attends à ce que, d'ici deux à cinq ans, l'industrie de la pêche soit régie par des règles en matière d'investissement étranger et de concurrence plutôt que par une loi.

Le sénateur Robertson: La fiabilité de l'évaluation des stocks a posé un grand problème dans le secteur des pêches au Canada. Certains observateurs au pays ont laissé entendre que nos scientifiques avaient très mal évalué les stocks de poisson. Je crois vous avoir entendu dire que votre conseil consacre une bonne partie de son temps à l'évaluation des stocks. Je vous ai aussi entendu dire que d'autres organismes procèdent également à l'évaluation des stocks. Quels sont ces organismes? Est-ce que leurs évaluations concordent?

M. Macfarlane: Pour répondre à votre question concernant l'évaluation des stocks, notre organisme est en mesure de le faire mais se livre très peu souvent à cet exercice. En fait, nous vérifions l'évaluation des stocks qui a été effectuée par d'autres. Nous affermons déjà au secteur privé les services de conseil scientifiques, comme vous le savez probablement. Le principal organisme qui se charge de la presque totalité des travaux scientifiques dans le secteur des pêches est le National Institute of Water and Atmosphere Research, le NIWA. Le NIWA évalue la quasi-totalité des ressources des poissons de fond. Les résultats de ces évaluations et les processus utilisés pour les obtenir sont sujets à discussion. C'est à cette étape que notre organisme intervient en général.

Le président: Monsieur Macfarlane, auriez-vous l'amabilité de nous envoyer les graphiques et les cartes que vous avez utilisées pendant votre exposé pour que nous puissions les verser au compte rendu?

M. Macfarlane: Il s'agit d'une publication annuelle intitulée *An Atlas of Area Codes and TACC*. Nous pouvons vous en fournir un exemplaire.

Le président: Je vous remercie de nous fournir cette publication. Je vous remercie également de votre contribution en titre de témoin ce soir à ce comité.

M. Macfarlane: Je vous remercie de l'occasion qui m'a été offerte.

Le président: Les sénateurs sont-ils d'accord pour que les cartes qu'a utilisées M. Macfarlane soient versées au compte rendu du comité?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Thursday, October 29, 1998

By videoconference, from the National Association of Small Vessel Owners, Iceland:

Mr. Arthur Bogason, Chairman.

By videoconference, as an individual:

Mr. Olafur Hannibalsson, Journalist, Political Commentator and Deputy MP in Iceland.

Tuesday, November 3, 1998

By videoconference, from the New Zealand Seafood Industry Council Ltd.:

Mr. Alastair Macfarlane, General Manager, Trade and Information.

Le jeudi 29 octobre 1998

Par vidéoconférence, de l'Association nationale des propriétaires de petits bateaux d'Islande:

M. Arthur Bogason, président.

Par vidéoconférence, à titre personnel:

M. Olafur Hannibalsson, journaliste, analyste politique député suppléant d'Islande.

Le mardi 3 novembre 1998

Par vidéoconférence, du New Zealand Seafood Industry Council Ltd.:

M. Alastair Macfarlane, gestionnaire, Commerce information.

CA1
YC28
-F37

Government
Publications



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Fisheries

Pêches

Chairman:
The Honourable GERALD J. COMEAU

Président:
L'honorable GERALD J. COMEAU

Thursday, November 5, 1998
Tuesday, November 17, 1998

Le jeudi 5 novembre 1998
Le mardi 17 novembre 1998

Issue No. 14

Fascicule n° 14

**Twenty-fourth and twenty-fifth
meetings on:**

**Vingt-quatrième et vingt-cinquième
réunions concernant:**

The questions of privatization and
quota licensing in Canada's fisheries

Les questions de privatisation et d'attribution des
permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gerald J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	Meighen
Butts	Robertson
Cook	Robichaud, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
* Lynch-Staunton	Stewart
(or Kinsella (acting))	
Mahovlich	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Mahovlich substituted for that of the Honourable Senator Gill (*November 5, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gerald J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Meighen
Butts	Robertson
Cook	Robichaud, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
* Lynch-Staunton	Stewart
(ou Kinsella (suppléant))	
Mahovlich	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Gill (*le 5 novembre 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 5, 1998

(25)

English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 3:35 a.m. in Room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Butts, Comeau, Robichaud, P.C., (*Saint-Louis-de-Kent*), and Stewart (5).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the United Fishermen and Allied Workers Union:

Mr. John Radosevic, President;

Chief Hubert Haldane, Laxgal'Sap Nisga'a Fishermen's Commission;

Chief John Henderson, Campbell River First Nations;

Chief Alfred Hunt, Kwaitul First Nation;

Ms Christine Hunt, First Vice President, Native Brotherhood of B.C.;

Councillor Victor Kelly, Spokesperson, Allied Tribes Tsimshian Nation;

Mr. Richard Morgan, Gitxsan Wet'suwet'en; and

Councillor Greg Wadhams, Namgis First Nations.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See Proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

Chief Henderson made a statement and answered questions.

Mr. Morgan made a statement and answered questions.

Chief Hunt made a statement and answered questions.

Mr. Kelly made a statement and answered questions.

Mr. Wadhams made a statement and answered questions.

Chief Haldane made a statement and answered questions.

Ms Hunt made a statement and answered questions.

Mr. Radosevic made a statement and answered questions.

At 10:15 a.m., the committee continued *in camera* to discuss future business.

At 10:50 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 5 novembre 1998

(25)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui, à 8 h 35, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gerald J. Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Butts, Comeau, Robichaud, c.p., (*Saint-Louis-de-Kent*) et Stewart (5).

Également présent: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la United Fishermen and Allied Workers Union:

M. John Radosevic, président;

Le chef Hubert Haldane, Commission des pêcheurs Laxgal'Sap Nisga'a;

Le chef John Henderson, Campbell River First Nations;

Le chef Alfred Hunt, Kwaitul First Nation;

Mme Christine Hunt, première vice-présidente, Native Brotherhood of B.C.;

Le conseiller Victor Kelly, porte-parole de la Allied Tribes Tsimshian Nation;

M. Richard Morgan, Gitxsan Wet'suwet'en; et

Le conseiller Greg Wadhams, Namgis First Nations.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité poursuit l'examen des questions de privatisation et d'attribution de permis de quota dans l'industrie des pêches au Canada. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité du 27 novembre 1997.*)

Le chef Henderson fait une déclaration et répond aux questions.

M. Morgan fait une déclaration et répond aux questions.

Le chef Hunt fait une déclaration et répond aux questions.

M. Kelly fait une déclaration et répond aux questions.

M. Wadhams fait une déclaration et répond aux questions.

Le chef Haldane fait une déclaration et répond aux questions.

Mme Hunt fait une déclaration et répond aux questions.

M. Radosevic fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 15, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour discuter de ses travaux futurs.

À 10 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Tuesday, November 17, 1998
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 6:05 p.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Butts, Comeau, Cook, Perrault, Robichaud, P.C., (*Saint-Louis-de-Kent*), and Stewart (7).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Nuu-chaah-nulth Tribal Council:

Mr. Roy Alexander, Advisor to NTC Fishermen;

Mr. Cliff Atleo; and

Mr. Richard Watts.

From the BC Aboriginal Fisheries Commission:

Mr. Fred Fortier, Chair.

From the Shuswap Nation Fisheries Commission:

Mr. Dave Moore.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See Proceedings of the committee date November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

Senator Comeau made a statement.

Mr. Atleo said a prayer in his native language.

Mr. Alexander made a statement and answered questions.

Mr. Atleo made a statement and answered questions.

Mr. Watts made a statement and answered questions.

Mr. Fortier made a statement and, with Mr. Moore, answered questions.

At 8:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Barbara Reynolds

Clerk of the Committee

OTTAWA, le mardi 17 novembre 1998
(26)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui, à 18 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Gérald Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Butts, Comeau, Cook, Perrault, Robichaud, c.p., (*Saint-Louis-de-Kent*) et Stewart (7).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Conseil tribal Nuu-chaah-nulth:

M. Roy Alexander, conseiller des pêcheurs du Conseil tribal Nuu-chaah-nulth;

M. Cliff Atleo; et

M. Richard Watts.

De la Commission des pêches autochtones de la Colombie-Britannique:

M. Fred Fortier, président.

De la Shuswap Nation Fisheries Commission:

M. Dave Moore, directeur.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité poursuit son examen de la privatisation et de l'attribution des permis à contingent individuel dans le secteur des pêches canadien. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité du 27 novembre 1997, fascicule n° 2.*)

Le sénateur Comeau fait une déclaration.

M. Atleo fait une prière en langue autochtone.

M. Alexander fait une déclaration et répond aux questions.

M. Atleo fait une déclaration et répond aux questions.

M. Watts fait une déclaration et répond aux questions.

M. Fortier fait une déclaration et, avec M. Moore, répond aux questions.

À 20 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 5, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:35 a.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gerald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I call the meeting to order. Welcome, and please proceed.

Ms Christine Hunt, First Vice-President, Native Brotherhood of B.C.: We are not here to talk about the fleet rationalization or licensing.

The Chairman: That is the mandate of the committee, but we will not hold you to that.

Ms Hunt: I was a little worried. We are here to speak about the effects on our communities of what we believe to be the mismanagement of the 1998 fishing season on the West Coast. With me today are: Mr. Victor Kelly, who represents nine chiefs, is also a councillor, and sits on the Fishing Committee, Mr. Wadhams, Hubert Haldane, and Alfred Hunt.

I am a board member of the Canadian Council of Professional Fish Harvesters, and I sit on the board of governors for Canadian Conduct for Responsible Fisheries. I also am a member of the Fraser Panel of the Pacific Salmon Commission. Mr. Haldane is a commissioner with the Pacific Salmon Commission. Mr. Radosevic is here, as is Mr. Henderson, who represents 11 tribes.

Chief John Henderson will start our presentation this morning.

Mr. John Henderson, Campbell River First Nations: We are here today on behalf of the concerned fishermen of the British Columbia coast. You may not be aware of the effects of the dilemma that occurred this summer and in other years, nor may you realize that it also affects the children in our communities. There is a lot of hardship, there are a lot of family break-ups, and there are a lot of suicide attempts because of the situation.

The hardship that I am talking about is the fact that the livelihoods of those people were basically taken away. A resource that they survived on for hundreds of years and generations is no longer available to these people. Whether they are First Nations people or not, the opportunity has been taken away from them.

I am a First Nations person, but we cannot leave the non-native sector out. We live in an urban society today, and there is a lot of intermarriage. It is important that you understand that. We are leaders of our communities, but we cannot prejudice one against the other.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 5 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 8 h 35 pour étudier les questions de privatisation et d'attribution de permis de quota dans l'industrie des pêches au Canada.

Le sénateur Gérald J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Je déclare la séance ouverte. Soyez les bienvenus. La parole est à vous.

Mme Christine Hunt, première vice-présidente, Native Brotherhood of B.C.: Nous ne sommes pas ici pour parler de rationalisation de la flotte ni d'attribution de permis.

Le président: C'est le mandat du comité, mais nous ne vous contraindrons pas à vous y limiter.

Mme Hunt: J'étais quelque peu préoccupée. Nous sommes ici pour parler des effets sur nos communautés de ce que nous considérons comme la mauvaise gestion de la saison de pêche de 1998 sur la côte ouest. À mes côtés se trouvent aujourd'hui M. Victor Kelly, qui représente neuf chefs, agit comme conseiller et siège au comité des pêches, M. Wadhams, M. Hubert Haldane et M. Alfred Hunt.

Je siège au conseil d'administration du Conseil canadien des pêcheurs professionnels ainsi qu'à celui qui s'occupe du volet canadien du Code de conduite pour une pêche responsable. Je suis également membre du groupe de travail sur le Fraser de la Pacific Salmon Commission. M. Haldane agit comme commissaire à la Pacific Salmon Commission. M. Radosevic est ici, ainsi que M. Henderson, qui représente onze tribus.

C'est le chef John Henderson qui donnera le coup d'envoi de notre exposé de ce matin.

M. John Henderson, Campbell River First Nations: Nous sommes ici aujourd'hui au nom des pêcheurs préoccupés de la côte de la Colombie-Britannique. Vous n'êtes peut-être pas au courant des effets du dilemme auquel nous avons été confrontés cet été et auparavant, et vous n'êtes peut-être pas conscients de l'effet de cette situation sur les enfants de nos communautés. En raison de cette situation, il y a beaucoup de souffrances, beaucoup de familles qui éclatent et beaucoup de tentatives de suicide.

Les souffrances que j'évoque tiennent au fait qu'on a foncièrement privé les personnes concernées de gagne-pain. On leur a interdit l'accès à une ressource dont elles ont tiré leur survie pendant des centaines d'années et des générations. Qu'il s'agisse d'autochtones ou non, ces personnes n'ont désormais plus accès à la ressource.

Je suis autochtone, mais nous ne pouvons faire abstraction du monde non autochtone. Aujourd'hui, nous vivons dans une société urbaine, et il y a beaucoup de mariages interraciaux. Il est important que vous le compreniez. Nous sommes des leaders de nos communautés, mais nous ne pouvons pas avoir de préjugés les uns envers les autres.

By coming here to Ottawa, it is hoped that we will leave with some idea of the direction in which we want to move. We would like to bring something back with us. What, we do not know. What are our goals and objectives in coming to Ottawa? We do not want a handout. We want some recognition that there is a problem — a crisis. What is available for a crisis situation? Is it money, or is it false promises?

I have seen the fish come and go over the years. The fish were there. The opportunity was basically taken away from them. I have thought about it. Some nights I cannot sleep, thinking about what the possibilities are three months from now, if there is no emergency assistance for these people. Some of the people at the table here have experienced 30 suicide attempts because of what is happening. They feel they have disgraced their families because they cannot provide for them anymore. That is a reality.

The marriage breakups are a definite result of a lack of income. If you felt hardship like the First Nations are feeling at this point, you would not know what to do with it either. That is why we are here. As leaders and chiefs of our communities, our jobs are becoming tougher every day. The social assistance programs can only last so long.

Our band is on the hook for mortgages in excess of \$2.7 million, and that is just our band. Every band up and down the coast is probably in the same situation, because we signed on the dotted line as the co-owners of those homes until such time as those mortgages were paid off.

In Campbell River, we were a little more advanced than some of the nations sitting at the table, but aside from that, we are the same. I speak on behalf of our fishermen, but also on behalf of all the concerned citizens of Campbell River. Many of our people are in mixed marriages.

I would like to ask that you look at some form of compensation. What it is, I do not know. We have beat around the bush and talked about it all day yesterday. I am basically all talked out. I do not know if I am wasting my time or not. I do not want to leave this room or any other room with that feeling. I would like to walk away with the feeling that something is being done about it.

I have some numbers from our village that indicate what the expectations of these fishers would have been. Some fishers are much better than others, but, on average, they expected to make \$10,000 during the salmon season. That is, each member of a six-person crew would make \$10,000. The net owners would make roughly \$15,000, and the boat owners would make roughly \$50,000. Just from our village alone, the estimated assistance that our membership would need to make them stand on their feet and be proud of themselves again would be \$1.4 million. That is just our village, and we are one of the smaller villages.

En venant à Ottawa, nous espérons que, au moment de repartir, nous aurons une idée de l'orientation que nous souhaitons prendre. Nous aimerions rapporter quelque chose avec nous. Nous ne savons pas quoi. Quels sont nos buts et nos objectifs de notre séjour à Ottawa? Nous ne voulons pas la charité. Nous tenons à ce qu'on reconnaisse l'existence d'un problème — d'une crise. Qu'offre-t-on en cas de crise? De l'argent ou des fausses promesses?

Au fil des ans, j'ai vu les poissons aller et venir. Il y avait des poissons. On a essentiellement privé les pêcheurs de la possibilité de les récolter. J'y ai réfléchi. Certaines nuits, je n'arrive pas à dormir. Je songe à ce qui pourrait arriver dans trois mois, si aucune mesure d'urgence n'est prise pour venir en aide à ces personnes. Certaines des personnes assises à la table ont été témoins de trente tentatives de suicide en raison de la situation. On tente de se suicider à cause de la honte qu'éprouvent les familles confrontées à l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins. C'est une réalité.

La dissolution des mariages s'explique incontestablement par l'absence de revenu. Si vous étiez en proie aux difficultés que rencontrent actuellement les Premières nations, vous non plus ne sauriez pas quoi faire. Voilà pourquoi nous sommes ici. À titre de leaders et de chefs de nos collectivités, nous avons une tâche chaque jour plus difficile à accomplir. Les programmes d'aide sociale ne peuvent durer qu'un temps.

Notre bande a des obligations hypothécaires de plus de 2,7 millions de dollars, et il s'agit uniquement de notre bande. Le long de la côte, toutes les bandes sont probablement dans la même situation, parce que nous avons signé à titre de copropriétaire des maisons dans lesquelles nous vivons jusqu'à ce que les hypothèques aient été réglées.

À Campbell River, nous sommes légèrement en avance par rapport à certaines des nations représentées à la table, mais, sinon nous sommes tous les mêmes. Je parle au nom de nos pêcheurs mais aussi au nom de tous les citoyens préoccupés de Campbell River. Bon nombre d'autochtones ont conclu des mariages interraciaux.

Je vous demande d'étudier la possibilité de nous offrir une certaine forme de compensation. Laquelle? Je n'en sais rien. Nous avons étudié la question sous toutes ses coutures pendant toute la journée d'hier. Pour ma part, je n'ai plus rien à dire. J'ignore si je perds mon temps ou non. Je ne vais pas quitter cette salle ni une quelconque autre salle animé d'un tel sentiment. J'aimerais partir en ayant le sentiment que quelque chose est fait.

J'ai ici certains chiffres provenant de notre village qui rendent compte de ce qu'auraient été les attentes des pêcheurs concernés. Certains sont dans une bien meilleure posture que d'autres, mais en moyenne, ils s'attendent à gagner 10 000 \$ pendant la saison de la pêche au saumon. C'est-à-dire que chacun des membres d'un équipage de six gagnerait 10 000 \$. Les propriétaires de filets toucheront environ 15 000 \$, et les propriétaires de bateaux, environ 50 000 \$. Dans notre seul village, on estime 1,4 million de dollars l'aide dont nos membres auraient besoin pour reprendre le dessus et être de nouveau fiers d'eux-mêmes.

People's boats are chained to the wharf because of moorage rates and also net storage. It has been building. People are going deeper and deeper in debt as we speak, because they must pay for these situations. Insurance on boats is anywhere from \$15,000 to \$18,000 for a year. Those insurance policies must be carried because of the fact that the boats could burn up or sink while tied to the wharf.

I could sit here and tell stories all day long, but I do not think I am here to take somebody else's time. We all want the opportunity to speak. I am available at the end of the meeting if any of you want to bring up some of these issues, because this is important.

Mr. Richard Morgan, Gitksan Wet'suwet'en: In our area — the Skeena River — I represent about 70 gillnetters. Last summer our commercial fishermen were given a choice as to whether or not to fish that summer. They already had the fishing plan, which looked pretty bad. There was not much fishing time. The offer was a \$6,500 grant to each of us who would stay home and not fish for the 1998 season.

In 1997, you all heard of the Alaskans who intercepted our salmon, mainly the salmon heading through our Skeena River and the Nass River. In 1997, our average gross was between \$8,000 and \$10,000. Our regular average catch is about \$40,000 to \$50,000 for the same period, and for the same area. You can see, then, the effect that the 1997 season had on us.

In 1998, DFO said they had a crisis, so they offered our fishermen \$6,500. Almost all of our fishermen in the Skeena River — about 70 boats in our own area — accepted. They went for the \$6,500 simply because they knew that they would not make it with the amount of fishing time they would receive.

That \$6,500 barely paid for the insurance on their boats. Some of them were lucky to pay off their moorage and the locker rentals for their nets. The \$6,500 just barely made it. As a result, DFO controls the moorage at Port Edward. As a result of two bad years, a lot of our fishermen were unable to pay their moorage.

Last spring, before the season started, a dozen or so of our boats were chained to the docks by the Department of Fisheries and Oceans. They were not able to move their boats, and therefore they were forced to accept the \$6,500. A lot of them had their nets auctioned off because they could not pay for the rental of storage.

Some of those fishers had five or six nets worth \$2,000 or \$3,000 a piece. They were auctioned off for \$200 or \$300, and the fishermen never received the money. What little money was raised from the sale of the nets went to pay for their storage rental. You can see the shape our fishers are in. I am talking about the Skeena River, but the people with me today have the same stories.

Cette aide serait nécessaire pour notre village seulement, et nous sommes l'un des plus petits villages.

Les bateaux sont enchaînés au quai en raison des droits de mouillage et des coûts de l'entreposage des filets. Ils ont augmenté. En ce moment même, la dette des pêcheurs s'alourdit parce qu'ils doivent assumer ces coûts. Il en coûte de 15 000 \$ à 18 000 \$ par année pour assurer un bateau. Or, ces polices d'assurance doivent être maintenues puisque les bateaux pourraient brûler ou couler pendant qu'ils sont amarrés au quai.

Je pourrais vous parler de la situation toute la journée, mais je ne suis pas ici pour priver les autres de leur droit de parole. Nous voulons tous avoir l'occasion de prendre la parole. À la fin de la réunion, je serai ici pour répondre à vos questions puisqu'il s'agit d'un enjeu important.

M. Richard Morgan, Gitksan Wet'suwet'en: Je représente environ 70 pêcheurs au filet maillant de la région de la rivière Skeena. L'été dernier, on a donné à nos pêcheurs commerciaux la possibilité de pêcher ou d'y renoncer. Le plan de pêche était déjà en place, et les perspectives n'étaient guère reluisantes. Le temps de pêche était limité. On a offert une subvention de 6 500 \$ à ceux d'entre nous qui resteraient à la maison et renonceraient à pêcher pendant la saison 1998.

En 1997, vous savez que les pêcheurs de l'Alaska ont intercepté notre saumon, en particulier celui qui se dirigeait vers les rivières Skeena et Nass. En 1997, notre revenu brut moyen a été de 8 000 \$ à 10 000 \$. Au cours de la même période et dans la même région, la valeur de nos prises moyennes habituelles est de 40 000 \$ à 50 000 \$. Vous êtes donc à même d'apprécier l'effet que la saison 1997 a eu sur nous.

En 1998, le MPO, prétextant une crise, a offert 6 500 \$ aux pêcheurs. La quasi-totalité des pêcheurs de la rivière Skeena — environ 70 bateaux dans notre région — ont accepté. Ils ont empoché les 6 500 \$ simplement parce qu'ils savaient que, en raison du temps de pêche qui leur était alloué, ils n'auraient pas la possibilité de gagner autant.

Cette somme de 6 500 \$ leur a à peine permis de payer l'assurance de leur bateau. Certains ont eu la chance d'acquitter les droits de mouillage et les frais d'entreposage de leurs filets. La somme de 6 500 \$ a tout juste suffi. Ainsi, le MPO contrôle désormais les mouillages à Port Edward. Après deux mauvaises années, nombreux sont les pêcheurs qui n'ont pas acquitté les droits de mouillage.

Au printemps dernier, soit avant le début de la saison, le ministère des Pêches et des Océans a enchaîné aux quais environ une douzaine de nos bateaux. Les pêcheurs n'ont pas pu bouger, de sorte qu'ils ont été contraints d'accepter les 6 500 \$. Nombreux sont ceux qui ont vu leurs filets vendus aux enchères, faute de pouvoir acquitter les coûts d'entreposage.

Certains pêcheurs avaient cinq ou six filets valant 2 000 ou 3 000 \$ chacun. Ils ont été vendus aux enchères pour 200 ou 300 \$, et les pêcheurs n'ont pas touché un sou. Le peu d'argent tiré de la vente des filets a servi au paiement des frais de location. Vous voyez dans quelle situation se trouvent nos pêcheurs. Je parle de la rivière Skeena, mais les personnes qui m'accompagnent aujourd'hui vous diront la même chose.

On top of that, none of us will qualify for EI. We cannot use that \$6,500 to try to qualify for EI. Almost all of us now must apply for welfare. We have no other income. I do not know if you know it, but on our reserve a single person receives \$175 a month to live on. I have two boys that must rely on welfare already. I saw their cheques. It is pretty pitiful. I really pity those kids.

What we are trying to drive home here is that our people are desperate. We are really desperate. I have heard it on the news too. In one month there were 15 suicide attempts at Alert Bay, and some of the people here today are from there.

In Port Hardy last year there were two successful suicides. This is just in a couple of villages. We are in a crisis, and our people have sent us here to find help. We would like to go home with some kind of good news, some hope for our people. I really forced the issue, because I wanted to be picked to come here and try to do something for our people.

I would like to thank Mr. Radosevic for organizing this trip for us, especially for the native people, because I think he knows he has some of our native people in the union. They know what we are dealing with, and they organized this trip for us, otherwise our own bands could not afford to pay our way here. They were supposed to pitch in and pay part of it, but they could not. That is how bad things are.

I want to leave that with you. We are hoping and praying that we will return home with some good news for our people.

Mr. Alfred Hunt, Chief, Kwaitul First Nation: Each of our communities has the same story, and you will hear it from all of us who are here this morning. We agreed to come to Ottawa to try to help our people. I am with the Aboriginal Vessel Owners of British Columbia. A few years ago we had about 70 boats. After the Mifflin plan, we might have lost about 40 per cent of that fleet.

Now we have another voluntary buy-back, but we are forced to sell into the buy-back. We have worked and invested in the industry for many years — big investments for a lot of our people — and now we are coming down to the last of fishing. I have been a boat owner since 1969. What is happening to our fishery is difficult to watch. This is especially true in a year like 1998, when a lot of fish were swimming by, and we only had a 15-hour opening. If we had had two short openings, it would have made a big difference to our people. The price of sockeye was up, and we sat there and watched all the fish swim by.

Pour couronner le tout, aucun d'entre nous n'a droit à l'assurance-emploi. Nous ne pouvons pas invoquer la somme de 6 500 \$ que nous avons reçue pour faire établir notre admissibilité à l'assurance-emploi. Nous devons presque tous faire appel à l'aide sociale. Nous n'avons pas d'autre revenu. J'ignore si vous le savez, mais, dans notre réserve, une personne célibataire reçoit en tout et pour tout une somme de 175 \$. J'ai deux fils qui dépendent déjà de l'aide sociale. J'ai vu leur chèque. C'est pitoyable. J'ai vraiment pitié de ces enfants.

Ce que nous essayons de vous faire comprendre, c'est que nos gens sont désespérés. Nous sommes vraiment désespérés. J'ai entendu la même chose aux nouvelles. À Alert Bay, il y a eu quinze tentatives de suicide en un mois, et certaines personnes de cette communauté sont ici aujourd'hui.

À Port Hardy, l'année dernière, deux personnes se sont suicidées. Or, il ne s'agit que de deux villages. Nous sommes en crise, et nos mandants nous ont dépêchés ici pour trouver de l'aide. Nous aimerions rentrer à la maison avec de bonnes nouvelles, quelle qu'en soit la nature, et un peu d'espoir pour nos gens. J'ai beaucoup insisté parce que je voulais qu'on me choisisse pour venir ici et tenter de faire quelque chose pour nos gens.

Je tiens à remercier M. Radosevic qui a organisé ce voyage pour nous, particulièrement pour les autochtones, parce qu'il sait, je crois, que le syndicat compte des autochtones parmi ses membres. Le syndicat sait de quoi nous parlons, et il a organisé ce voyage pour nous: autrement, jamais nos conseils n'auraient eu les moyens d'assumer les coûts de notre voyage. Ils devaient se cotiser et assumer une partie des coûts, mais ils en ont été incapables. La situation s'est détériorée à ce point.

Je vous laisse sur ces mots. Nous espérons rentrer à la maison avec certaines bonnes nouvelles pour nos gens. Nos prières vont en ce sens.

M. Alfred Hunt, chef, Kwaitul First Nation: La situation est la même dans chacune de nos communautés, et toutes les personnes ici présentes ce matin vous feront le même récit. Nous avons accepté de venir à Ottawa pour tenter de venir en aide à nos gens. Je suis membre des Aboriginal Vessel Owners de la Colombie-Britannique. Il y a quelques années, nous avions environ 70 bateaux. Après l'entrée en vigueur du plan Mifflin, la taille de la flottille a connu une diminution d'à peu près 40 p. 100.

On a maintenant mis en place un nouveau programme de rachat volontaire, mais nous sommes contraints d'y participer. Nous avons travaillé et investi dans l'industrie pendant des années — pour bon nombre de personnes, il s'est agi d'investissement massifs — et nous assistons maintenant à la fin de la pêche. J'ai possédé un bateau depuis 1969. Il est difficile d'être témoin de ce qui arrive à la pêche. Il a été difficile de le faire particulièrement en 1998, année au cours de laquelle la ressource était abondante, où on ne nous a donné la possibilité de pêcher que pendant 15 heures seulement. Le seul fait de nous octroyer deux brèves ouvertures aurait été très avantageux pour nos gens. Le prix du saumon sockeye était à la hausse, et nous avons dû nous contenter de regarder le poisson nous passer sous le nez.

I do not know what the DFO plans are, but at this time this is not really working for the fishermen. I do not know if they even have a future plan for us. I do not want to leave the industry, but it is not voluntary; we are forced into selling to the buy-back.

Chief John Henderson spoke about the 1999 and 2000 seasons. They will not be there; we will not have a fishing time. He also talked about the insurance on these boats, and about expenses. The insurance alone for my boat is \$8,000. The upkeep for the year is \$20,000, all of which is expenses on the boat. I have six people working on my boat every year. Up till now we have had a pretty good life in the fishing industry, but all of a sudden, since the Mifflin plan, everything is going downhill.

In our village alone, we have about 12 people. Most of them are fishermen on the eviction list because they cannot make their payments on their houses. John Henderson spoke about that too. Our band guarantees a loan to CMHC. We do not have the money to make those payments to CMHC, so we are just about ready to close down our band office.

We met with DIAND. One of the people from Vancouver went up to our village, and I asked him if there was any way that they could help us out a bit. They said no, that there has been a cutback. I asked him if we could have a loan from the department, and he said that there is no money. So we are in a very bad way.

You will hear the same story from all of us. Marriages are breaking up because of money. How can you support your family on 15 hours of fishing time in a summer? Now we have a big run of chum salmon, and we do not have very many buyers. We are down to 15 cents a pound on that. Something is really wrong with this fishing industry.

All through the years we have tried to work with the DFO. As fishermen we know — and our elders on the coast know — how the sockeye run, how they come in every year, and how the cycle runs. This was a good run in 1998. I said that yesterday. The fish will probably be electrocuted at the fence of the Fraser. We have lost all that. Most of us live on the beach in our villages. We have boats in our houses and seen all that fish swim by. It is like dollar signs floating through our area, and we were tied up.

There are lots of questions in the Port Hardy area — questions for the minister about this buy-back, and about the allocation to the commercial fishermen. There was a thing in the newspaper awhile back, and it said that there would be more fish for the First Nations people, and more fish for the sports fishing. We do not know which First Nations people he is talking about. We are all the same up and down the coast.

There are a lot of questions for the minister. How can we plan our future after the buy-back if he does not even have a plan himself?

J'ignore quels sont les projets du MPO, mais, pour le moment, il ne fait rien pour les pêcheurs. J'ignore même s'il a un plan d'avenir pour nous. Je ne veux pas quitter l'industrie, mais les départs ne sont pas volontaires: nous sommes contraints de participer au programme de rachat.

Le chef John Henderson a évoqué les saisons 1999 et 2000. Il n'y en aura pas. Nous n'aurons pas de temps de pêche. Il a également fait allusion à l'assurance des bateaux et aux dépenses. Pour mon bateau, je dois payer 8 000 \$ en assurance. Les frais d'entretien annuels sont de 20 000 \$ — il s'agit de dépenses qui ont uniquement trait au bateau. Chaque année, six personnes travaillent sur mon bateau. Jusque là, nous vivions plutôt bien de la pêche, mais, tout d'un coup — soit depuis l'entrée en vigueur du plan Mifflin —, la situation se dégrade.

Dans notre seul village, nous avons 12 personnes. La plupart d'entre elles sont des pêcheurs en passe d'être évincés parce qu'ils sont incapables de payer leur loyer. John Henderson en a aussi parlé. Notre bande a garanti un prêt à la SCHL. Nous n'avons pas d'argent pour effectuer ces paiements à la SCHL, de sorte que nous sommes sur le point de fermer notre bureau de bande.

Nous avons rencontré des représentants du MAINC. Un des fonctionnaires de Vancouver est venu dans notre village, et je lui ai demandé s'il pouvait faire quelque chose pour nous aider un peu. Il a répondu que non, qu'il y avait eu des compressions. Je lui ai demandé si le ministère pourrait nous consentir un prêt, et il a répondu qu'il n'y avait pas d'argent. Nous sommes donc en très mauvaise posture.

Nous allons tous vous dire la même chose. Les mariages se brisent, faute d'argent. Comment peut-on subvenir aux besoins d'une famille avec 15 heures de pêche pendant l'été? Nous avons actuellement droit à une montaison abondante du saumon kéta, mais les acheteurs se font rares. Le prix de ce saumon a diminué de quinze cents la livre. L'industrie de la pêche est vraiment malade.

Tout au long de ces années, nous avons tenté de travailler avec le MPO. À titre de pêcheur, nous connaissons — et les anciens de la côte connaissent — la montaison du sockeye et le fonctionnement du cycle, et nous savons que le saumon revient chaque année. Il y a eu une bonne montaison en 1998. Je l'ai dit hier. Le poisson sera probablement électrocuté à l'embouchure du Fraser. Autant de ressources de perdues. Dans nos villages, la plupart d'entre nous vivons sur la plage. De nos maisons, nous avons été témoins du passage du poisson. C'était comme des signes de dollar qui traversaient notre région, et nous avions les mains liées.

Dans la région de Port Hardy, on pose beaucoup de questions — des questions au ministre au sujet du programme de rachat et de l'attribution aux pêcheurs commerciaux. Il n'y a pas si longtemps, j'ai lu dans le journal un article où le ministre disait que plus de poisson allait être alloué aux pêcheurs autochtones et aux pêcheurs sportifs. Nous ne savons pas de quels autochtones il parlait. La situation est la même tout le long de la côte.

Le ministre doit répondre à beaucoup de questions. Comment pouvons-nous planifier notre avenir après le rachat si lui-même n'a pas de plan?

Mr. Victor Kelly, Councillor, Spokesperson Allied Tribes Tsimshian Nation: I represent nine chiefs within my nation. The community I come from has a population of 2,500. The population of the whole nation is 10,000. I want to speak here about the crisis that we are having within our nation.

The community that I come from has a fish cannery, and because of that we have not received any financial support from the federal government. We never received support for our fish plant from any government, because we tried to do it ourselves.

The impact that has hit each of our northern communities has resulted in the closure of our fish plant. There is nothing for the shore workers. There is nothing for the deckhands, and there is not very much of anything for the fishers.

As a fisherman, I myself have seen the drastic decline in the fishing industry for a number of years, and it is because of the policies that have been made by the DFO. It does not suit the needs of the people on the West Coast.

You have heard what has been said here. There is 95 per cent unemployment in my community, and because of that there are suicides, breakups, and drug and alcohol abuse. It is very difficult for us to sit here and repeat ourselves. This has been occurring in British Columbia since 1997, but we are still talking today. It is the same issues. We are hoping to have answers before we leave here.

This is the last stop to receive some answers. After all, the federal government has fiduciary responsibility not only the First Nations people, but also for the commercial fishers on the West Coast. We must abide by the policies that they put in place, and they bankrupt us. They put us in dire straits.

There is a \$20-billion surplus in EI. Where will it go? We have been asking for financial aid in my community. A number of letters have been sent to David Anderson. There also was a meeting in Prince Rupert with David Anderson, and we invited him to our community. He said that he would sit with us, but the problem is that he did not say what year he is coming. Having a minister tell you that he will be there in July, but not specifying the year, is very frustrating.

Letters were also sent to Jane Stewart, the Minister of Indian Affairs and Northern Development, but we received no reply.

These leaders are the people that we should be dealing with, not second place people. After all, they take us down the bottom of the ladder. It is time for the bottom of the ladder to meet the top, and for us to have some kind of answers.

My colleagues and I have been fishing for a number of years. I have been telling DFO that they are heading the wrong way, but they will not listen. They are putting out too many commercial

M. Victor Kelly, conseiller, porte-parole des Allied Tribes Tsimshian Nation: Je représente neuf chefs de ma nation. La communauté d'où je viens compte 2 500 habitants. La nation tout entière compte 10 000 habitants. Je viens témoigner de la crise que traverse notre nation.

Dans les communautés, il y a une conserverie de poisson, du sorte que nous n'avons reçu aucun appui financier de la part du gouvernement fédéral. Notre usine de transformation du poisson n'a bénéficié du soutien d'aucun gouvernement parce que nous avons tenté de nous en occuper nous-mêmes.

Les effets de la crise sur chacune des communautés nordiques ont provoqué la fermeture de notre usine. Il n'y a plus rien pour les travailleurs à terre. Il n'y a plus rien pour les hommes de pont et il n'y a plus grand-chose pour les pêcheurs.

À titre de pêcheur, je suis moi-même témoin du déclin radical de l'industrie de la pêche depuis un certain nombre d'années, et le phénomène est imputable aux politiques adoptées par le MPO. Ces politiques ne répondent pas aux besoins des résidents de la côte ouest.

Vous avez entendu les témoins qui m'ont précédé. Dans ma communauté, le taux de chômage est de 95 p. 100, et c'est ce qui explique les suicides, les dissolutions de mariage, l'alcoolisme et la toxicomanie. Il nous est très pénible de nous répéter de la sorte. Notre problème se pose en Colombie-Britannique depuis 1997, mais nous en parlons encore aujourd'hui. Ce sont les mêmes enjeux. Nous espérons avoir des réponses avant notre départ.

C'est le dernier endroit où nous pouvons nous adresser pour obtenir certaines réponses. Après tout, le gouvernement fédéral a une responsabilité de fiduciaire non seulement envers les autochtones, mais aussi envers les pêcheurs commerciaux de la côte ouest. Nous devons respecter les politiques qu'il met en place, et ces politiques nous acculent à la faillite. Elles nous placent dans une situation impossible.

Il y a un surplus de 20 milliards de dollars dans la caisse de l'assurance-emploi. Où l'argent ira-t-il? Notre communauté a demandé une aide financière. Nous avons fait parvenir un certain nombre de lettres à David Anderson. Nous l'avons également rencontré à Prince Rupert, et nous l'avons invité dans notre communauté. Il a dit qu'il était prêt à s'asseoir avec nous, mais le problème, c'est qu'il ne nous a pas dit en quelle année. Il est très frustrant d'être confronté à un ministre qui vous fait part de son intention de vous rencontrer en juillet, sans préciser de quelle année il s'agit.

Nous avons également fait parvenir des lettres à James Stewart, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, mais elles sont demeurées sans réponse.

Les dirigeants que j'ai mentionnés sont ceux avec qui nous devrions traiter, et non avec des subalternes. Après tout, ils nous ont ramenés au bas de l'échelle. Il est temps que le bas et le sommet de l'échelle se rejoignent et qu'on nous donne certaines réponses.

Mes collègues et moi pêchons depuis un certain nombre d'années. J'ai dit à des représentants du MPO qu'ils allaient dans la mauvaise direction, mais ils ne veulent rien entendre.

licenses — not only in salmon, but also in herring and almost every fishery. In the 1960s we told them that they were heading the wrong way.

They went the wrong way. They never listened. What does it take for the DFO to understand that the First Nations people were the first ones there, and we are not going anywhere? We understand the cycle of salmon and all the sea resources. Take halibut for example, the minute they commercialized that, it was wiped out, and still we tell them to be careful.

A gentleman was speaking of bycatch here yesterday. We have done it in our fish plant with the help of the provincial government, and we have attempted to move into species other than salmon. When there are limited resources at your disposal to try to start a new fishery, how can you complete it? It is easier said than done.

I would like to leave here with some kind of message for my people. I want to say, "Yes, they have listened, and there will be some results in the end."

There are a number of issues that need to be dealt with in my community, if we are to make it self-sustainable. The first one is an old issue — the road from Port Simpson to Prince Rupert. It was built with money from our own logging operation. The only amount from any government was \$600,000. Our community invested \$10 million from our logging into that road, and today we are still asking to have it upgraded before there is a major accident. We have never received any direct answers from anyone, apart from being told that the provincial government would make an announcement "soon." We want to hear something positive from the federal side. We do not want any more promises. We want direct action.

Our request comes from the grassroots, and it should happen that way, instead of our being pushed aside all of the time. We listen to the news. We see what is happening. Foreigners and immigrants are coming into this country, and they are the first people to receive handouts. The First Nations people are the last. We must come here to Ottawa to express our concerns, because our people are in crisis.

We do not know what will happen in the next two or three months, because it is so bad. It is time for the people that have hefty paycheques — where we have nothing — to start listening and doing something. All of you sitting here are receiving a good paycheque. We are not, and we must be funded. I thank Mr. Radošević here for making it possible for us to come here. Our bands could not do it. That is how bad it is.

They issues that you hear from each of us are the same. There is no difference.

délivrent de trop nombreux permis de pêche — non seulement pour le saumon, mais aussi pour le hareng et pour la quasi-totalité des pêcheries. Dans les années 60 déjà, nous leur disions qu'ils allaient dans la mauvaise direction.

Ils sont allés dans la mauvaise direction. Ils n'ont jamais écouté. Que faudra-t-il faire pour que le MPO comprenne enfin que les autochtones étaient les premiers habitants, et que nous sommes ici pour rester? Nous connaissons le cycle du saumon et de toutes les ressources de la mer. Prenez l'oreille de mer, par exemple: dès qu'on a commercialisé cette espèce, elle a été décimée, malgré nos mises en garde.

Hier, un témoin a évoqué des prises accessoires. Avec l'aide du gouvernement provincial, nous en avons fait l'essai dans notre usine de transformation, et nous avons tenté de nous diversifier dans des espèces autres que le saumon. Lorsqu'on dispose de ressources limitées pour tenter de lancer une nouvelle pêcherie, comment peut-on parvenir à ses fins? C'est plus facile à dire qu'à faire.

J'aimerais partir d'ici porteur d'un message quelconque pour les gens de mon peuple. J'aimerais pouvoir leur dire: «Oui, ils ont écouté, et des solutions seront apportées.»

Si on veut assurer la viabilité de la communauté, on devra régler un certain nombre de problèmes. Le premier ne date pas d'hier — il s'agit de la route qui va de Port Simpson à Prince Rupert. Elle a été aménagée à l'aide de fonds provenant de nos propres exploitations forestières. La participation totale de tous les gouvernements confondus a été de 600 000 \$. Notre communauté a investi dans la route 10 millions de dollars à même les revenus tirés de ces exploitations forestières, et nous demandons toujours aujourd'hui qu'elle soit mise à niveau avant qu'un accident majeur ne survienne. À ce jour, nous n'avons reçu aucune réponse directe, à ceci près que le gouvernement provincial fera une annonce «bientôt». Nous voulons entendre quelque chose de positif de la part du gouvernement fédéral. Nous ne voulons plus de promesses. Nous voulons de l'action directe.

Notre demande émane de la base, comme il se doit; d'habitude, on nous laisse sur la brèche. Nous écoutons les nouvelles. Nous savons ce qui se passe. Des étrangers et des immigrants viennent s'établir au pays, et ce sont les premiers à bénéficier d'aide financière. Les Premières nations viennent en dernier lieu. On nous oblige à venir ici, à Ottawa, pour faire part de nos préoccupations, parce que nos peuples sont en crise.

La situation est si désespérée que nous ne savons pas ce qui va se passer au cours des deux ou trois prochains mois. Il est temps que les gens qui ont droit à des chèques de paie plantureux — nous n'avons rien — de commencer à nous écouter et à agir. Vous tous qui êtes assis ici touchez un chèque de paye confortable. Pas nous, et on doit nous financer. Je remercie M. Radošević, ici présent, d'avoir rendu possible notre visite. Nos bandes n'en avaient pas les moyens. La situation s'est dégradée à ce point.

Chacun d'entre nous vous fera part des mêmes problèmes. Il n'y a pas de différence.

Mr. Greg Wadhams, Councillor, Namgis First Nations: I am from right in the middle of Johnson Straits in B.C., and the main flows of salmon move through there.

I want to talk about the frustration, the crisis situation, and the process of what is happening regarding policy. A lot of these things were brought up and talked about on the round table when Tobin and Mifflin were doing this thing, and we spoke about the crisis and the effects it would have on our communities.

As with all the other tables established by the government, however, on that board aboriginal people were there just as a rubber stamp for the decisions made by the big corporations, DFO, and other people.

We pleaded with them. What would happen to our aboriginal communities in terms of manufacturing the resource for the future? Our communities bought boats from the fisheries council, and those boats were hand-me-down vessels funded by government and the corporations in British Columbia. They gave us a few million dollars to buy these vessels. Those are the same vessels that they are now taking away because they cannot compete in the industry.

The aboriginal people in the industry are the hardest hit in the fishing industry. This new buy-back will just eliminate aboriginals from the fishing industry in pretty well all of the coastal communities.

Aboriginal people are very proud when it comes to working together and trying to be equal with other people. They like to work. They are proud, and you can see it in them when they are working in the fishing industry, which we had the privilege of doing for a few decades. We proved ourselves to be very capable and knowledgeable of the resource in our territory.

According to *Delgamuukw*, title and jurisdiction over the resource in our area still belong to us until proven otherwise. That refers to all Aboriginals in B.C., not just to the few that DFO is looking at right now. What is the obligation to consult with aboriginals according to *Delgamuukw*? What is happening with aboriginal people in fishing? What will the future of the aboriginal people in the fishing industry be with all these new policies coming out?

The same thing has happened before with past policy. Every policy that is made has directly affected First Nations people, and benefited big operations. I do not know how we will stop corporations and DFO from manipulating our lives. We were the first people they came to, and the first people to help these fisheries corporations become real. Now they are manipulating us to the point where we are nothing. Yet we still live in coastal communities, and fish still swim by our doors. We need opportunities.

M. Greg Wadhams, conseiller, Namgis First Nations: Je viens du beau milieu des détroits de Johnson, en Colombie-Britannique, où passent les principales montaisons de saumon.

Je veux parler aujourd'hui de la frustration que nous éprouvons de la crise que nous connaissons et du processus en cours en ce qui a trait à la politique. Bon nombre de ces questions ont été soulevées et débattues à la table ronde, à l'époque où MM. Tobin et Mifflin mettaient en place les plans, et nous avons évoqué la crise et les effets qu'elle allait avoir sur nos communautés.

Comme dans toutes les autres tables établies par le gouvernement, cependant, les autochtones qui siégeaient avaient pour seule fonction d'approuver les décisions prises par les grandes sociétés, les MPO et d'autres intervenants.

Nous avons discuté avec eux. Du point de vue du maintien de la ressource pour l'avenir, qu'arrivera-t-il aux communautés autochtones? Nos communautés ont acheté des bateaux du conseil des pêches, et ces bateaux étaient des bateaux usagés financés par le gouvernement et les sociétés de la Colombie-Britannique. Ils nous ont donné quelques millions de dollars pour faire l'acquisition de ces bateaux. Ce sont les mêmes bateaux qu'il rachètent maintenant parce qu'ils ne sont pas concurrentiels au sein de l'industrie.

Dans l'industrie de la pêche, ce sont les autochtones qui sont le plus durement touchés. Le nouveau programme de rachat aura pour effet d'exclure les autochtones de l'industrie de la pêche dans la quasi-totalité des communautés littorales.

Lorsqu'il s'agit de travailler en collaboration et d'obtenir un statut égal par rapport à d'autres, les autochtones l'ont prouvé d'une très grande fierté. Ils aiment travailler. Ils sont fiers, comme en témoignent ceux qui travaillent dans l'industrie de la pêche comme nous avons eu le privilège de le faire pendant quelque décennies. Nous avons fait la preuve de nos capacités et de notre connaissance des ressources que recèle notre territoire.

Selon *Delgamuukw*, les titres de propriété sur la ressource et la responsabilité de cette dernière dans notre territoire nous appartiennent toujours, jusqu'à preuve du contraire. Le principe s'applique à tous les autochtones de la Colombie-Britannique, et non seulement à la poignée d'autochtones dont le MPO s'occupe actuellement. Que fait-on de l'obligation de consulter les autochtones que renferme *Delgamuukw*? Que fait-on des autochtones qui travaillent dans l'industrie de la pêche? Avec l'avènement de toutes ces nouvelles politiques, de quoi leur avenir sera-t-il fait?

L'ancienne politique a donné lieu au même problème. Toutes les politiques adoptées ont porté directement atteinte aux autochtones et profité aux grandes sociétés. Je ne sais pas comment nous pourrions empêcher les sociétés et le MPO de nous manipuler. Nous sommes les premières personnes à qui ils se sont adressés, et nous avons été les premiers à aider les grandes sociétés de pêche à se matérialiser. Aujourd'hui, ils nous manipulent au point où nous ne sommes plus rien. Pourtant, nous vivons toujours dans des communautés littorales, et les poissons sont à nos portes. Nous avons besoin de possibilités.

At the round table, we were promised that the commercial sector allocation would not be taken away. Mr. Tobin promised us that, as did Mr. Mifflin. They also said coastal communities would not be affected too much by this change of policy. The new minister in the fishing industry has changed the policy around, and is now saying different things about allocation.

We do not know which aboriginal people he is talking about, because he will not come and consult with the First Nations along the coast. Before taking any resource away from any Aboriginal, his fiduciary responsibility is to have a process of consultation, but that is not happening.

The figure of \$400 million was mentioned on June 19, and that money has apparently been designated for the West Coast. The people affected by this have not seen a penny of it, however. I do not know where the money is headed, if it is headed anywhere, but it is not reaching the people who have been directly affected. Some of the stuff that DFO and other people are saying in Ottawa is a bunch of lies.

We Aboriginals on the coast are really disappointed by the way we are being treated with regards to new policies, the consultation process, and aid to our communities, which is in a bigger crisis right now than any fish stock. We would like to see some commitment to local communities for rebuilding the salmon resource. Wherever we have gone, we have said, "provide us with the funds, because we still have the opportunity."

We ask that you do it before DFO blows management and destroys all the resources we have. We still have the opportunity today to rebuild. The salmon will come back if we are given the opportunity to bring it back. It is very crucial that people listen and try to spread the message for us. That is why we are here in Ottawa.

Aboriginal participation in the future must be sustained. Maximizing the use of available natural resources to ensure sustainable business and jobs for aboriginal and coastal communities must be accomplished, and increased full-time supplementary employment must also occur in the coastal communities. It must be where people live, not in the big corporations. I somehow feel that the big corporations are in cahoots with DFO on this, and it is destroying a way of life for the people in the coastal communities.

Opportunities for the individuals who are committed to fishing and to living on the coast must be developed that respect both past tradition and the future. A commitment must be made to long-term results that can be measured, and to the cooperation and involvement of all sectors and individuals that have a stake in the future of the communities, especially the aboriginal sectors.

As a percentage, we were low in the fishing industry before. With things like the new policies, we are really low now. With the few buybacks and policies, we will be eliminated. I do not think that it is the fiduciary responsibility of the fisheries to do that.

À la table ronde, on nous a promis qu'on n'allait pas toucher aux allocations du secteur commercial. À l'instar de M. Mifflin, M. Tobin nous l'a promis. Ils ont également affirmé que le changement de politique n'allait pas avoir une incidence trop grande sur les communautés littorales. Le nouveau ministre a transformé la politique du tout au tout, et il tient maintenant un tout autre discours au sujet de l'attribution.

Nous ne savons pas de quels autochtones il parle parce qu'il refuse de venir consulter les Premières nations qui vivent le long de la côte. Avant de priver les autochtones de quelque ressource que ce soit, il doit, en vertu de sa responsabilité fiduciaire, mettre en place un processus de consultation, mais il n'en fait rien.

Le 19 juin, on a fait état d'un montant de 400 millions de dollars, et la somme aurait été réservée pour la côte ouest. Cependant, les intéressés n'ont pas touché un sou. J'ignore à qui l'argent est destiné, ou même si cet argent existe bel et bien, mais il ne rejoint pas les personnes qui ont été directement touchées. Certains des propos que tiennent les représentants du MPO et d'autres personnes à Ottawa ne sont qu'un tissu de mensonges.

En tant qu'autochtones de la côte, nous sommes très déçus par le traitement qui nous est fait dans les nouvelles politiques, le processus de consultation et l'aide aux communautés, lesquelles vivent actuellement une crise beaucoup plus grave que l'un ou l'autre des stocks de poisson. Nous souhaiterions que l'on s'engage envers les communautés locales à reconstituer les stocks de saumon. Partout où nous sommes allés, nous avons dit: «Accordez-nous du financement, les occasions sont là.»

Nous vous demandons d'agir avant que le MPO ne compromette la gestion et ne détruise toutes les ressources dont nous disposons. L'occasion de reconstruire s'offre toujours à nous. Le saumon viendra pour peu qu'on nous donne les moyens de le ramener. Il est tout à fait crucial qu'on nous écoute et qu'on diffuse le message pour nous. Voilà pourquoi nous sommes ici à Ottawa.

On doit garantir la participation des autochtones à l'avenir. On doit optimiser l'utilisation des ressources naturelles disponibles afin de garantir des entreprises et des emplois viables aux autochtones et aux communautés littorales, et on doit également y créer de nouveaux emplois à temps plein. On doit venir en aide aux endroits où les gens vivent, et non aux grandes sociétés. Dans ce dossier, j'ai le sentiment que les grandes sociétés sont de mèche avec le MPO et que, ensemble, ils cherchent à détruire le mode de vie des communautés littorales.

On doit mettre des débouchés à la disposition des personnes qui souhaitent continuer de pêcher et de vivre sur la côte, dans le respect de la tradition et en prévision de l'avenir. On doit s'engager envers des résultats à long terme pouvant être mesurés ainsi qu'envers la coopération et la participation de l'ensemble des secteurs et des particuliers que préoccupent l'avenir des communautés, en particulier les secteurs autochtones.

En pourcentage, nous occupons une petite place dans l'industrie de la pêche. Avec l'avènement des nouvelles politiques, nous occupons une place encore plus petite. Les nouvelles politiques et les programmes de rachat entraîneront notre

We must have some kind of sustainability and some kind of future, especially when government likes to talk about partnerships regarding treaties, and moving into the future. We need to be there, and we need to be consulted in a meaningful way. We need to work together as partners, and not have a one-sided show where we are just rubber stamps for everything that occurs within Canada. We want to be a part of this.

Mr. Hubert Haldane, Chief, Laxgal'Sap Nisga'a Fishermen's Commission: I am a commissioner for the Pacific Salmon Treaty. I also am Chairman of the Northern Native Fishing Corporation, and I am a councillor for the village government of Greenville.

One of the many reasons we are in these problems right now is because of the plans and policies brought in by our minister. These plans and policies go back to the Davis plan and the preceding ministers. They have put programs in place that seem to have had the ability to make things better, but from our standpoint things have gone downhill since the Davis plan.

The Davis plan and all these other minister's plans have cost our people a lot of money. It cost money to change gear, and it was very expensive. One of the things that the Davis plan brought on was to strip our "A" licenses. Before the Davis plan, we were allowed to use these licenses to fish halibut, cod and other species. When the Davis plan came about, that was stripped. We were only allowed to use that for salmon.

The Mifflin plan did the same thing. It has stripped our people of the right to fish — for example, the people who have trolling gear combination boats. This equipment allowed our northern fishermen to supplement their gill net catches with troll catches, and that is not possible now.

Now the Anderson plan is coming in to finish us off. It will turn the fish that we have historically been allocated over to the commercial sector or to the recreational sector, with no compensation for us.

I also represent approximately 284 licenses through the Northern Native Fishing Corporation. We are financially embarrassed because of the plans over the past few years. The Department of Indian Affairs and Northern Development gave us a few million dollars to start this corporation, and to purchase some boats to assist our fishermen and our people. There has been no assistance from anyone to allow this corporation to continue, however.

Many of our fishermen were given the opportunity to stay home. They took that opportunity, because they realized they were unable to make any money this year. As you know by now, fishing is a very expensive business. Just to start off will cost a gillnetter \$10,000 to \$30,000 a season. For many people it is hard to imagine why these things are so expensive, but they are.

élimination pure et simple. Je ne pense pas que les pêcheries aient la responsabilité fiduciaire d'agir ainsi.

Nous devons bénéficier d'une certaine forme de viabilité d'avenir, en particulier au vu des propos que le gouvernement tient au sujet des partenariats, notamment en ce qui concerne les traités et l'avenir. Nous devons travailler en partenariat. Nous voulons plus participer à un processus à sens unique dans le cadre duquel on nous demande simplement d'approuver tout ce qui se fait au Canada. Nous voulons être parties prenantes du processus.

M. Hubert Haldane, chef, Commission des pêcheurs Laxgal'Sap Nisga'a: Je suis commissaire au Traité sur le saumon du Pacifique. Je préside également la Société des pêcheurs autochtones du Nord, en plus d'agir comme conseiller pour le gouvernement du village de Greenville.

Parmi les nombreuses raisons à l'origine des problèmes que nous éprouvons aujourd'hui, on doit citer les politiques et les plans mis de l'avant par le ministre. Ces plans et politiques remontent au plan Davis et aux ministres qui ont précédé. Ils ont mis en place des programmes qui semblaient pouvoir améliorer la situation, mais, de notre point de vue, les choses se sont détériorées depuis l'adoption du plan Davis.

Le plan Davis et tous les plans arrêtés par d'autres ministres ont coûté cher à nos peuples. Pour changer d'engin, il faut de l'argent et ce changement s'est révélé très coûteux. Le plan Davis, notamment eu pour effet de nous priver de nos permis de catégorie «A». Avant le plan Davis, nous pouvions utiliser ces permis pour pêcher le flétan, la morue et d'autres espèces. Avec l'avènement du plan Davis, ce droit nous a été enlevé. Nous n'étions plus autorisés qu'à pêcher le saumon.

Le plan Mifflin a fait la même chose. Il a privé nos gens du droit de pêcher — par exemple ceux qui exploitent des bateaux à pêche à la traîne à fins multiples. Grâce à ce matériel mixte, les pêcheurs du Nord étaient en mesure d'ajouter au poisson capturé l'aide de filets maillants le poisson capturé à la traîne — ce qui n'est plus possible aujourd'hui.

Maintenant, le plan Anderson va nous porter le coup de grâce. Dans le cadre de ce plan, en effet, on va céder au secteur commercial ou au secteur sportif le poisson qui nous était historiquement alloué, sans compensation.

Je représente également quelque 284 titulaires de permis réunis au sein de la Société des pêches autochtones du Nord. Les plans adoptés au cours des dernières années nous ont également placés dans l'embarras sur le plan financier. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien nous a donné quelques millions de dollars pour lancer cette société de même que pour acheter certains bateaux, ce qui nous a permis de venir en aide à nos pêcheurs et à nos gens. Cependant, personne n'est venu en aide à la société pour lui permettre de continuer d'exister.

On a donné à un bon nombre de nos pêcheurs la possibilité de demeurer à la maison. Ils s'en sont prévalus, conscients du fait qu'ils n'allaient rien pouvoir gagner cette année. Comme vous savez maintenant, la pêche est une activité très coûteuse. La mise en service d'un bateau de pêche à filet maillant coûte 10 000 \$ à 30 000 \$ par saison. Nombreux sont ceux qui

I would dearly love to have you represent my Northern Native Fishing Corporation to DIAND, and to help remove us from this black list, so that we can continue to move as a corporation. We cannot move. Nobody will assist us. I am respectfully asking that someone talk to Jane Stewart and her people, so that we can get this corporation moving again, and assist our fishers.

Mr. John Radosevic, President, United Fishermen and Allied Workers Union: You have heard a tragic story, and it is arguably worse in the aboriginal communities than it is in the non-aboriginal communities. There are many things that are similar as well. It is a serious situation in the non-aboriginal communities. These people must travel great distances when they come to Ottawa to see the people who have control over their lives, as DFO does. When you come here and try to set up meetings with the Standing Senate Committee on Fisheries, and with Jane Stewart and David Anderson, and they refuse to even meet them to hear the tale, it is pretty shameful in my estimation. I want to thank the Senate committees for giving us the opportunity to speak to both the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples and the Standing Senate Committee on Fisheries.

I find it totally unacceptable that there is this unwillingness to even hear the problem, let alone do anything to solve it. Perhaps you, as the Senate committee, might be able to use your influence to change that. We do not expect that the Senate will be able to make a law — that power belongs somewhere else. However, if any of you have any influence on your respective caucuses in Parliament, then perhaps that is one thing that you can change.

Even if you do not agree with everything that we have said, and you still have questions and want to know more details, nobody can deny that, at the very least, those responsible for the law must listen to the people that their laws affect. That is not happening.

Letters are being sent, and copies of some of them are included in our booklet. We will be passing out some background material. There is a letter from every single major organization in the British Columbia fishery — without exception, every single major employer has signed that letter. It was signed back on September 11, and we have yet to receive a reply to it.

Everyone has laid out what must be laid out here. Perhaps you can use your influence to garner us some meetings where it counts, so that we might tell our story to the people that are making the laws. Even if they decide to kill us off, we want to make them pay by making them listen to the stories, and to the effects that their laws are having.

arrivent mal à comprendre pourquoi il en coûte aussi cher, mais c'est la réalité.

J'apprécierais au plus haut point que vous défendiez la Société des pêcheurs autochtones du Nord auprès du MAINC et que vous nous aidiez à faire en sorte qu'elle soit rayée de la liste noire, histoire de lui permettre de continuer d'aller de l'avant. Nous avons les mains liées. Personne ne nous aide. Je demande respectueusement que l'un d'entre vous parle à Jane Stewart et à ses fonctionnaires, de façon que la société puisse reprendre ses activités et venir en aide aux pêcheurs.

M. John Radosevic, président, United Fishermen and Allied Workers Union: On vient de vous faire un récit tragique, et on peut convenir du fait que la situation est encore plus précaire dans les communautés autochtones que dans les autres. Cependant, les similitudes sont nombreuses. Dans les collectivités non autochtones, la situation est grave. Pour venir à Ottawa à la rencontre de ceux qui contrôlent leur vie, comme c'est le cas du MPO, les intéressés doivent parcourir de grandes distances. À mon avis, il est relativement humiliant de venir ici pour tenter d'organiser des rencontres avec le comité sénatorial permanent des pêches et avec Jane Stewart et David Anderson pour se faire dire qu'ils refusent ne serait-ce que de vous entendre. Je tiens à remercier les comités du Sénat de l'occasion qu'ils nous donnent de prendre la parole devant le comité sénatorial permanent des peuples autochtones ainsi que devant le comité sénatorial permanent des pêches.

À mes yeux, le refus d'entendre ne serait-ce que l'exposé du problème, sans même parler de le résoudre, est tout à fait inacceptable. En votre qualité de membre d'un comité du Sénat, vous serez peut-être en mesure d'user de votre influence pour changer les choses. Nous ne nous attendons pas à ce que le Sénat adopte une loi — ce pouvoir appartient à d'autres. Si vous êtes en mesure d'user de votre influence sur vos groupes parlementaires respectifs au Parlement peut-être serez-vous en mesure de changer des choses.

Même si vous n'êtes pas d'accord avec ce que nous avons dit et que vous avez toujours des questions et des demandes d'éclaircissement à présenter, nul ne saurait nier que le législateur a tout au moins l'obligation d'écouter ceux que les lois qu'il adopte affectent. Or, telle n'est pas la réalité.

On a envoyé des lettres, et vous en trouverez des copies dans votre cahier. Nous distribuerons certains documents d'information. Vous y trouverez une lettre provenant de toutes les associations de pêche importantes de la Colombie-Britannique — tous les grands employeurs l'ont signée, sans exception. Elle date du 11 septembre, et nous n'avons toujours pas reçu de réponse.

Ce qui devait être dit l'a été. Peut-être pourrez-vous user de votre influence pour obtenir en notre nom des rencontres avec des personnes d'influence, de façon que nous puissions faire part de notre situation à ceux qui font les lois. Même s'ils décident de nous liquider, nous voulons les obliger à en payer le coût en écoutant ce que nous avons à dire et en prenant connaissance des effets des lois qu'ils adoptent.

The Chairman: We will be looking at our current mandate to see if the subjects you have brought up this morning do fall into the mandate. At first blush, I am not sure if they do, but it would be a wonderful area for us to start looking at in much more detail than the current mandate allows. I will be discussing it with members of my committee to see if we might not have this as a potential area for us to look at in more depth.

If you have followed any of the workings of this current mandate, you will know that, if nothing else, we are very in-depth when we do tackle a subject. We have been on this mandate for 18 months. We make sure we cover all the angles and all the bases. We are taking your suggestion to heart, and it will be discussed in more depth.

You have brought up some subjects this morning that need fast action, and that will also be discussed by this committee. There are two angles to this; immediate action, but also a more long-term look at what has been affected.

Mr. Radosevic: I have developed a couple papers on ITQs myself, and I have studied the subject. If your mandate is the study of ITQs, the privatization of fisheries, or the rental of licenses or quotas, then there is a connection between the economic health of the people that you are talking to here and the changes that have been made.

The Mifflin plan was along the lines of the previous "herring area licensing plan," which is connected to the ITQ situation. If you are looking for a connection, I do not think it will be difficult for you to make it in connecting that with the current situation.

The Chairman: We have two groups coming in on November 17. There is a representative from the British Columbia Aboriginal Commission, and Mr. Roy Alexander and his group are coming with some aboriginal groups who want to discuss this topic with us. They want to discuss the impact that some of the actions are having on coastal villages, and also to give us some recommendations that fit directly within the mandate.

We will be reviewing all of this in the coming weeks anyway. As well, I should note that the Minister of Fisheries and Oceans is appearing before us on November 26. I am quite sure that members of the committee will have some questions for him about this subject.

The documents that you wanted to present to members of the committee have been distributed, and we will look at them in more detail.

Ms Hunt: I envy the fact that you have a meeting with Mr. Anderson. The people on this panel have tried desperately to meet with him — as have many others on the West Coast — but he has not met with anybody.

As a matter of fact, desperation forced the fishermen from the Johnson Straits to threaten a blockade of the Seymour Narrows, just so they could meet with the Minister. The Minister would not

Le président: Nous allons nous pencher sur notre mandat actuel pour déterminer si les questions que vous avez soulevées ce matin s'y rapportent. À première vue, je n'en suis pas certain, mais vous nous donnez une excellente occasion de commencer à étudier la possibilité de pousser la réflexion bien au-delà des limites de notre mandat actuel. Je vais discuter avec les membres du comité pour déterminer s'il s'agit là d'une question que nous pourrions étudier plus en profondeur.

Si vous avez suivi les travaux que nous avons effectués dans le cadre de notre mandat actuel, vous savez que nous sommes à tout le moins très méticuleux dans l'examen d'une question. Notre mandat actuel nous occupe depuis 18 mois. Nous nous sommes assurés d'aborder la question sous tous les angles et sous toutes les coutures. Nous allons prendre votre suggestion très au sérieux et nous allons en débattre plus en profondeur.

Ce matin, vous avez soulevé certaines questions qui exigent la prise de mesures rapide, et les membres du comité vont aussi en parler. On doit aborder ce problème sous deux angles: la prise de mesures immédiates, et une étude à plus long terme des effets des plans qui ont été mis en place.

M. Radosevic: J'ai moi-même rédigé deux ou trois documents sur les QIT, et je me suis penché sur la question. Si vous avez pour mandat d'étudier les QIT, la privatisation des pêches ou la location de permis ou de quotas, un lien existe entre la santé économique des personnes à qui vous parlez ici et les changements qui ont été apportés.

Le plan Mifflin s'inspire du plan antérieur relatif à l'octroi de permis de zone pour la pêche au hareng, lui-même lié au problème des QIT. Si vous cherchez un lien, je ne pense pas que vous aurez du mal à établir un lien entre ce problème et la situation actuelle.

Le président: Le 17 novembre, nous allons entendre deux groupes. Nous allons accueillir un représentant de la British Columbia Aboriginal Commission, et M. Roy Alexander et son groupe seront accompagnés par certains groupes autochtones qui souhaitent débattre de cette question avec nous. Ils veulent discuter de l'impact de certaines de ces mesures sur les villages de la côte, en plus de nous faire certaines recommandations qui s'inscrivent directement dans le cadre de notre mandat.

Nous allons passer toutes ces questions en revue au cours des prochaines semaines. Je tiens également à mentionner que le ministre des Pêches et des Océans comparaitra devant nous le 26 novembre. Je suis certain que les membres du comité auront certaines questions à lui poser à ce sujet.

Les documents que vous vouliez soumettre aux membres du comité ont été distribués, et nous les étudierons plus en détail.

Mme Hunt: Je vous envie de pouvoir rencontrer M. Anderson. Les personnes ici présentes ont tenté désespérément de le faire — à l'instar de nombreux autres intervenants de la côte ouest — mais il n'a rencontré personne.

En fait, le désespoir a contraint des pêcheurs des détroits de Johnson à menacer de bloquer la passe Seymour, afin de pouvoir rencontrer le ministre. Le ministre a refusé de le faire même dar

meet with them even under those conditions, but we had a peaceful protest, and did not block the Seymour Narrows. While we were preparing to head out on the 40 boats that participated in this protest, we saw the Coast Guard and fisheries officers load guns onto their boat. I thought, "What country am I in that they are using guns? What do they think we will do?"

Some of Mr. Anderson's staff came to Campbell River, and they rented a hotel room three miles down from where we were having our meeting. There were maybe 600 fishermen waiting, but they rented a hotel room, and said, "you can send 10 people." They had armed RCMP guards with them. I do not know what they were so afraid of.

To give you an idea of the frustration that our fishermen felt this summer — not only on the south coast but also on the north coast — Minister Anderson cut a deal with the Americans that guaranteed them 25 per cent of the Fraser River sockeye. He did that without consulting with the Pacific Salmon Commission, of which both Mr. Haldane and I are members. He did that without consulting the native groups, although it had a huge impact on them. It is my understanding that we must be consulted when federal policy has an impact on our way of life.

We did not have an agreement in the north, so the Alaskans just fished to their hearts' content. Mr. Kelly's village is just a couple of miles from the border, and they could see those Alaskan fishers fishing when they could not get fish for their own sustenance. Those are the kinds of frustrations that our people felt while they were sitting on the beach and looking at the deals that Mr. Anderson was making with the Americans. It is very frustrating.

The social problems are taking a huge toll, not only on the native population, but also on the non-native population. You have heard of the suicides. I know of a man who has fished all his life. This year he could no longer support his wife and children, and he became delusional. His whole family was involved in the fishing industry. They had to have a family meeting and have this man committed. It would be like sending my father — who is sitting here with me — away.

The Chairman: I understand that you have to leave fairly soon, because you have another meeting at 10 o'clock. The members of the committee would like to ask one or two questions, if they possibly could.

Ms Hunt: I wanted to put a human face on this. There has been a huge increase in the use of the mental health resources that we have on the West Coast.

One of the saddest stories that I have heard is about a woman in Prince Rupert who had nothing else to feed her baby but coffee whitener and water. That is very sad.

ces conditions, mais nous avons tenu une manifestation pacifique, et nous n'avons pas bloqué la passe Seymour. Au moment où nous nous préparions à partir dans les 40 bateaux qui devaient participer à la protestation, nous avons vu des agents des pêches et de la Garde côtière charger leurs armes à bord de leurs bateaux. Je me suis dit: «Depuis quand utilise-t-on des armes au pays? Que croient-ils que nous allons faire?»

Des fonctionnaires de M. Anderson sont venus à Campbell River, et ils ont loué une chambre d'hôtel à trois milles de l'endroit où nous étions réunis. Environ 600 pêcheurs les attendaient, mais ils ont loué une chambre et se sont dits prêts à accueillir une délégation de 10 personnes. Des gardes armés de la GRC les accompagnaient. Je me demande bien de quoi ils avaient si peur.

Pour vous donner une idée de la frustration éprouvée par nos pêcheurs cet été — non seulement dans le sud, mais aussi dans le nord — le ministre Anderson a conclu avec les Américains une entente leur garantissant 25 p. 100 des saumons sockeye du Fraser. Il l'a fait sans consulter la Pacific Salmon Commission, dont M. Haldane et moi faisons partie. Il l'a fait sans consulter les groupes autochtones, même si la mesure a eu un impact considérable sur eux. Or, je crois comprendre que nous devons être consultés lorsque la politique fédérale a un impact sur notre mode de vie.

Aucune entente n'a été conclue dans le Nord, de sorte que les pêcheurs de l'Alaska ont pêché à satiété. Le village de M. Kelly se situe à deux ou trois milles de la frontière, et il a vu les pêcheurs de l'Alaska pêcher, au moment même où il leur était interdit de le faire pour assurer leur propre subsistance. Voilà le genre de frustrations auxquelles nos gens ont été confrontés, lorsqu'ils ont été témoins, de la plage, des effets des ententes conclues par M. Anderson avec les Américains. C'était très frustrant.

Les problèmes sociaux exercent une ponction colossale, non seulement sur la population autochtone, mais aussi sur la population non autochtone. On vous a parlé des suicides. Je connais un homme qui a pêché toute sa vie. Cette année, il a été incapable de subvenir aux besoins de sa femme et de ses enfants, et il a sombré dans la folie. Toute sa famille participait à l'industrie de la pêche. Au terme d'une réunion de famille, on a dû demander l'institutionnalisation de cet homme. C'est un peu comme si on me demandait de chasser mon père — qui est à mes côtés aujourd'hui.

Le président: Je sais que vous devez partir bientôt parce que vous avez une autre rencontre à 10 h. Avec votre permission, les membres du comité aimeraient vous poser une ou deux questions.

Mme Hunt: Je voulais conférer un visage humain à la situation. Sur la côte ouest, l'utilisation des ressources en santé mentale a fait un bond prodigieux.

L'un des récits les plus tristes que j'aie entendus concerne une femme de Prince Rupert qui n'avait que du colorant à café et de l'eau à donner à son bébé. C'est très triste.

We have come here with three requests. The first one is the most urgent, and it is for emergency funding for our coastal communities. The second is the need for funding from DIAND to deal with the escalating social problems — family violence, suicide, marital breakdowns, et cetera.

The third has to do with the fact that Canada has an MOU with B.C. over fisheries, and it was signed a year or 16 months ago. Canada is not living up to that MOU. We would like to see that put on track. We would like to see Prime Minister Chrétien meet with our premier as soon as possible, in order to put things back on track as far as the MOU is concerned, and also to deal with our Pacific Salmon Treaty with the Americans. Those are the requests that we are making today.

Senator Stewart: The witnesses will have noticed that almost all the senators here this morning are from the Atlantic side of Canada, except for Senator Adams. That must tell you something about the work that the committee has been doing. We have been looking at the ITQ problem. Although I have read in the papers about the great difficulties on the West Coast, especially in the salmon fishery, I really know very little about the details of it.

Did you appear before the House of Commons Committee when it was doing its recent work?

Mr. Radosevic: Yes.

Senator Stewart: Do you feel that you received a fair hearing?

Mr. Radosevic: Yes. The House of Commons committee brief is actually in your book, and we support it.

Senator Stewart: Reference was made to the possibility that the big corporations and the DFO may be working together. You then referred to your own corporation. What do you mean by "big corporation"? I assume you do not include your own corporation in that term?

Mr. Henderson: What we mean is corporations within the fishing industry, such as the three majors in B.C. — Ocean Fish, B.C. Packers, and Canadian Fish.

Senator Stewart: Do you have any evidence that shows that these corporations are working hand in glove with DFO?

Mr. Henderson: I will give you an example that occurred this year. There was a conference via telephone, and directions were given that the fish were not ready to catch yet. That came from the corporations. They opened it, and DFO closed it with the guidance of those companies. Those companies suggested that "we will not fish this week; we will fish next week."

The fish price was great, and the market was there. It seems as though they felt that they had better stop us from fishing, because if they did not, they would not be able to buy us out anymore. It is a catch-22 situation.

En venant ici, nous poursuivons trois objectifs. Le premier est le plus urgent, et il a trait à l'octroi d'un financement d'urgence à nos communautés littorales. Le deuxième a trait à l'obligation du MAINC de s'attaquer aux problèmes sociaux qui s'aggravent de jour en jour — la violence familiale, le suicide, la dissolution des mariages, et cetera.

Le troisième tient au fait que le Canada a conclu avec la Colombie-Britannique un protocole d'entente sur les pêches, lequel a été signé il y a 12 ou 16 mois. Le Canada ne respecte pas les modalités de ce protocole d'entente. Nous aimerions que ce problème soit corrigé. Nous voulons que le premier ministre Chrétien rencontre notre premier ministre le plus rapidement possible, afin de remettre le protocole d'entente sur les rails et de s'attaquer au problème du Traité sur le saumon du Pacifique conclu avec les Américains. Voilà les deux demandes que nous vous adressons aujourd'hui.

Le sénateur Stewart: Les témoins auront noté que la quasi-totalité des sénateurs ici présents ce matin viennent du Canada atlantique, à l'exception du sénateur Adams. Voilà qui devrait vous donner une idée des travaux que le comité a accomplis. Nous nous sommes penchés sur la question des QIT. Même si, dans les journaux, nous avons lu des articles au sujet de grandes difficultés qui se vivent sur la côte ouest, en particulier dans le secteur de la pêche au saumon, nous avons très peu de détails à ce sujet.

Avez-vous comparu devant le comité de la Chambre de communes dans le cadre de ses travaux récents?

M. Radosevic: Oui.

Le sénateur Stewart: Estimez-vous avoir eu droit à une audience équitable?

M. Radosevic: Oui. Le mémoire du comité de la Chambre de communes figure dans notre cahier, et nous l'appuyons.

Le sénateur Stewart: On a fait allusion à la possibilité que les grandes sociétés et le MPO soient de mèche. Puis, vous avez fait référence à votre propre société. Qu'entendez-vous par «grande société»? Je tiens pour acquis que l'expression ne s'applique pas à votre propre société.

M. Anderson: Nous faisons référence aux grandes sociétés qui dominent l'industrie de la pêche, par exemple les trois principales qui comptent la Colombie-Britannique — Ocean Fish, B.C. Packers et Canadian Fish.

Le sénateur Stewart: Avez-vous des preuves de la collusion qu'il y aurait entre ces sociétés et le MPO?

M. Henderson: À titre d'exemple, je vais vous parler d'un événement qui a eu lieu cette année. À l'occasion d'une conférence téléphonique, on a indiqué que le poisson n'était pas encore prêt pour la capture. L'indication est venue des sociétés. Ce sont elles qui ont ouvert la pêcherie, et le MPO l'a fermée sur leur recommandation. Les sociétés ont dit: «Nous n'allons pas pêcher cette semaine; nous allons pêcher la semaine prochaine.»

Le prix du poisson était bon, et il y avait un marché. C'est comme si elles avaient jugé bon de nous empêcher de pêcher parce que, dans le cas contraire, elles n'allaient plus pouvoir racheter nos permis. Il s'agit d'une situation sans issue.

Mr. Radosevic: That question cannot be answered definitively. You see the major companies supporting the minister every time he makes any announcement, and he supports them in different announcements, but that still is not proof. There is no proof, but there is a result; slowly but surely, the licences and the control of the resource are moving into the hands of the major companies.

We cannot be certain whether that is deliberate or unintentional. You are seeing more licenses and more quotas moving over to them, however, and you are seeing control of the resource through financial arrangements. Everybody has had to invest more heavily to keep up with the Mifflin and Anderson plans, and that has meant moving to those with money — the major corporations. You see the companies' control over the selective fishing proposals that have come up in the last six months or so. Those are things that are circumstantial evidence, not proof.

Senator Butts: It has been a very moving experience. I want to earn more and do what I can.

Are you sure that the fish are there for you? Is the number decreasing, or does it change from year to year?

Mr. Hunt: I have been fishing all of my life. There was a time in the 1960s when it looked like there was not that much fish around, but we still had openings. The way I see it is that the fish are coming back along the coast, not just in the Fraser River. You have a big run of chum salmon all up and down the coast up to Alaska. There is not a shortage of fish. The only problem that we have is that we cannot go out and catch them, because we are not allowed to do that. We are a lot different from the East Coast. We still have fish swimming by our homes.

Senator Butts: Do you agree with buying-back anybody? Is the buy-back wrong for everybody?

Mr. Radosevic: We all agree with the buy-back, but fishermen must run it. It must have an objective. There is no plan for the buy-back. They have just thrown a pile of money on the table. They do not have a plan for how many boats, how many gillnets, or how much goes to commercial. They have no objectives that anybody understands. We are opposed to that kind of buyback, and we want to be part of the planning process for any buyback. That is what we asked for.

Mr. Kelly: I have been fishing all my life as well. When you are forced into the buyback, what do you value? Your livelihood.

Senator Butts: You are not against all buybacks, then. You want them as long as you have a part in them. Is that clear?

M. Radosevic: On ne peut répondre à la question de façon définitive. Les grandes sociétés prient le ministre chaque fois qu'il fait une annonce, et il les soutient à l'occasion de diverses annonces, mais ce n'est pas là une preuve suffisante. Nous n'avons pas de preuve, mais le résultat est là: lentement mais sûrement, les grandes sociétés s'emparent des permis et du contrôle de la ressource.

Nous ne sommes pas en mesure d'établir de façon certaine si elles agissent de façon délibérée ou accidentelle. On leur cède de plus en plus de permis et de quotas, cependant, et elles prennent le contrôle de la ressource au moyen d'accords financiers. Tout le monde a dû consentir des investissements plus considérables pour se conformer aux plans Mifflin et Anderson, ce qui a entraîné un déplacement vers les sociétés qui ont de l'argent — nommément les grandes sociétés. On constate que les sociétés exercent une mainmise sur les projets de pêche sélective mis de l'avant au cours des six derniers mois environ. Ce sont là des preuves circonstanciées, et non des preuves directes.

Le sénateur Butts: Nous avons vécu des moments très émouvants. Je veux en apprendre le plus possible et faire tout ce que je peux.

Êtes-vous certains de la présence de la ressource? Est-elle de moins en moins abondante, ou son importance varie-t-elle d'année en année?

M. Hunt: J'ai pêché toute ma vie. Dans les années 60, il fut un temps où la ressource paraissait plutôt rare, mais nous bénéficions malgré tout d'ouvertures. D'après ce que je peux voir, le poisson est de retour le long de la côte, et non seulement dans le fleuve Fraser. Le long de la côte, on note une importante montaison de saumon kéta, qui va jusqu'en Alaska. Il n'y a pas de pénurie de poisson. Le seul problème, c'est que nous ne pouvons pas le capturer parce qu'on nous l'interdit. Notre situation est tout à fait différente de celle qu'on connaît sur la côte est. Il y a toujours du poisson à nos portes.

Le sénateur Butts: Êtes-vous d'accord avec le principe du rachat? Les programmes de rachat sont-ils à proscrire dans tous les cas?

M. Radosevic: Nous sommes tous d'accord avec les programmes de rachat, mais ce sont les pêcheurs qui doivent les administrer. Ils doivent s'assortir d'un objectif. Or, aucun plan ne chapeaute ces programmes. On s'est contenté de mettre un paquet d'argent sur la table. On n'a établi aucun plan pour le nombre de bateaux, le nombre de bateaux de pêche au filet maillant, le nombre de pêcheurs qui acquerront le statut de pêcheur commercial. On n'a établi aucun objectif compréhensible. Nous nous opposons à ce type de programme de rachat, et nous voulons faire partie du processus de planification devant précéder tout programme de rachat. Voilà ce que nous demandons.

M. Kelly: Moi aussi, j'ai pêché toute ma vie. Lorsqu'on est contraint de se prévaloir d'un programme de rachat, que met-on dans la balance? Son gagne-pain.

Le sénateur Butts: Dans ce cas, vous ne vous opposez pas à tous les programmes de rachat. Vous ne vous y opposez pas dans la mesure où vous avez votre mot à dire. Ai-je bien compris?

Mr. Kelly: That is not totally true.

Senator Butts: I want the truth.

Mr. Kelly: We are forced to do it because of the financial situation we are in — the crisis.

Senator Butts: You want to do the buyback if you agree with it.

Mr. Kelly: There are bank payments to be made, and there are moorage costs. There are big costs out there.

Mr. Henderson: We are talking about situations that we are being forced into. Mr. Hunt has been known as one of the top fishermen in upper Johnson Straits. His was one of the test vessels during the "no fishing" in Johnson Straits. It was the highest run on record for catch levels. We have never seen catch levels like that in a test fishery, not only in the upper straits but also the lower straits. It is the seventh largest run in history.

We have not addressed it here, because we do not have enough people that represent that area to let them know our exact feelings of this. I wish I had a larger crowd here; I want those people to talk and clear the air. I have seen it. I am a fisherman also. I also represent the First Nations.

Senator Butts: Do you want a fixed quota?

Ms Hunt: No.

Senator Butts: I will say things to Minister Anderson for you. Is there anything you want me to say specifically?

Mr. Henderson: We would like help and emergency assistance.

Senator Butts: I want specific things that I can tell him; things like you do not want a quota, but you might be into the buy-back if you were consulted about it.

Mr. Wadhams: We want to know the future of aboriginal participation in the fishing industry also.

Senator Butts: Specifically, you want to participate in decision-making.

Mr. Wadhams: We want to see a plan for us.

Mr. Henderson: That is the main issue here. He announced a buyback program, but what are the policies that go along with that? It is not clear to First Nations people, but he stated in many articles in the newspapers and to the public that he wants a buyback program.

He wants more involvement in the industry from the First Nations perspective, but what does that mean? Does that mean taking away somebody's livelihood, which is what it is to us? Is

M. Kelly: Ce n'est pas tout à fait vrai.

Le sénateur Butts: Je veux la vérité.

M. Kelly: Nous sommes contraints de participer aux programmes de rachat en raison de la situation financière dans laquelle nous nous trouvons — la crise.

Le sénateur Butts: Vous voulez participer aux programmes de rachat, à condition que ce soit votre choix.

M. Kelly: Il y a les paiements à effectuer à la banque, et il y a les frais de mouillage. Les coûts sont considérables.

M. Henderson: Nous faisons référence aux cas de participation forcée. M. Hunt a la réputation d'être l'un des meilleurs pêcheurs de la portion supérieure des détroits de Johnson. Pendant la période d'interdiction de la pêche dans les détroits de Johnson son bateau a été l'un de ceux qui ont été utilisés pour la pêche expérimentale. En ce qui concerne les niveaux de prises, il s'agit de l'une des montaisons les plus importantes des annales. Jamais une pêche expérimentale n'a révélé la présence du niveau de captures comparables, non seulement dans les détroits supérieurs mais aussi dans les détroits inférieurs. Il s'agit de la septième pêche en importance de l'histoire.

Nous n'avons pas abordé ici cette question parce qu'il n'y a pas suffisamment de représentants de ce secteur pour que nous puissions leur faire connaître avec exactitude notre façon de penser. J'aurais souhaité avoir ici une audience plus large j'aimerais bien que ces personnes prennent la parole et clarifient la situation. J'ai été témoin du phénomène. Je suis pêcheur, moi aussi. Je représente également les Premières nations.

Le sénateur Butts: Voulez-vous un quota fixe?

Mme Hunt: Non.

Le sénateur Butts: Je vais parler au ministre Anderson de votre nom. Y a-t-il autre chose que vous souhaitiez lui communiquer précisément?

M. Henderson: Nous aimerions recevoir de l'aide et de secours d'urgence.

Le sénateur Butts: J'aimerais pouvoir lui communiquer des choses précises, par exemple que vous ne voulez pas de quota mais que vous accepteriez peut-être le rachat, à condition qu'on vous consulte au préalable.

M. Wadhams: Nous voulons également connaître l'avenir de la participation des autochtones à l'industrie de la pêche.

Le sénateur Butts: De façon plus précise, vous souhaitez prendre part au processus décisionnel.

M. Wadhams: Nous voulons qu'on mette au point un programme pour nous.

M. Henderson: C'est là le principal enjeu. Il a fait l'annonce d'un programme de rachat, mais quelles sont les politiques qui l'accompagnent? Ce n'est pas clair aux yeux des membres des Premières nations, mais, dans les journaux et en public, il a fait part de sa volonté d'établir un programme de rachat.

Il souhaite une participation plus grande des Premières nations dans l'industrie, mais que cela signifie-t-il? S'agit-il de privatiser son gagne-pain, comme c'est le cas pour nous

that what that means? Does that mean taking away somebody's opportunity to relieve him or herself of a boat that is worth \$2 million, and a license that is worth half of that? If you have policy, if he is to involve First Nations people, then tell us. Will there be a new license team that represents a person like Alfred Hunt?

Senator Adams: I met with you last night at the aboriginal committee. You mentioned the road you built. I am interested in your economics for the future. You built a road a few years ago. The government contributed \$800,000, and you say that the cost was \$10 million.

Now the minister has stopped your fishing. Is that forestry business your own, or how does that system work in the future? You need to create some jobs in the community now that you cannot fish. I would like to have more information on that for the next time we meet with the minister. I would like to know what you think of the forestry area where you built the road.

Mr. Kelly: You want to hear what kind of forestry initiatives we have? We had a logging company within our community, and we built that road with the money that we made from it. We received \$600,000 and \$386,000 from the federal government, and \$300,000 from the provincial government. During the time of logging, DIAND seized our timber, and that stopped us from doing any further upgrades that were to be done on our road.

We have a fish plant, and we use that road for transporting our goods out of our cannery. Not only that, our logging company was putting money into our fish plant. All that came to a halt with the seizure of our timber. We did not have any more financial resources to go around.

I do not know how much play the federal government had in the pilot project for a new fishery for our fish plant. That was not enough funding, so we had to shut our fish plant down in September. We could not afford to continue. We are trying to sustain things like this within our community, but you cannot do it with limited resources. We keep hitting roadblocks from different government agencies, and they stop us from moving forward.

Our logging company was very successful. It had money in the bank, but the minute that the seizures started, it bankrupted us. We had to sell our equipment. About \$10 million was put towards that road from our logging, from the day it started up till the time it closed, without any government funding until a few years ago. It is not only my community; there are others that experience the same thing.

Est-ce cela qu'il veut dire? Faut-il comprendre qu'il entend priver quelqu'un de la possibilité de se départir d'un navire qui vaut 2 millions de dollars et d'un permis qui en vaut la moitié? Si vous avez une politique en place et que le ministre souhaite obtenir la participation des Premières nations, qu'on nous le dise. Y aura-t-il une nouvelle équipe chargée des permis pour présenter une personne comme Alfred Hunt?

Le sénateur Adams: Je vous ai rencontrés hier soir au comité sur les autochtones. Vous avez évoqué la route que vous avez construite. Votre situation financière pour l'avenir m'intéresse. Il y a quelques années, vous avez aménagé une route. Le gouvernement a apporté une contribution de 800 000 \$, et vous dites avoir fourni 10 millions de dollars.

Voilà maintenant que le ministre vous a interdit de pêcher. L'exploitation forestière en question vous appartient-elle? Comment tout se passera-t-il à l'avenir? Maintenant que vous n'avez plus le droit de pêcher, vous devez créer certains emplois dans la communauté. La prochaine fois que nous rencontrerons le ministre, j'aimerais obtenir plus de renseignements à ce sujet. J'aimerais savoir ce que vous pensez du secteur forestier où vous avez aménagé la route.

M. Kelly: Vous voulez connaître le genre d'initiatives forestières que nous avons? Dans notre communauté, nous avons une société forestière, et nous avons aménagé cette route avec l'argent qui en provenait. Nous avons reçu 600 000 \$ et 386 000 \$ du gouvernement fédéral et 300 000 \$ du gouvernement provincial. Pendant la période d'exploitation, le MAINC a saisi notre bois, ce qui nous a empêchés de procéder aux nouveaux travaux de réfection qui devaient être effectués sur la route.

Nous avons une usine de transformation du poisson, et nous utilisons cette route pour transporter les produits de notre conserverie. Et ce n'est pas tout: notre société forestière investissait dans notre usine de transformation du poisson. Tout a pris fin avec la saisie de notre bois. Nous n'avions plus de ressources financières pour continuer à fonctionner.

J'ignore quelle a été la part du gouvernement fédéral dans le projet pilote visant l'établissement d'une nouvelle pêcherie pour notre usine de transformation du poisson. Le financement était insuffisant, de sorte que nous avons dû fermer notre usine en septembre. Nous n'avions plus les moyens de continuer. Nous nous efforçons de soutenir des initiatives de ce genre au sein de notre communauté, mais nous sommes incapables de le faire avec les ressources limitées dont nous disposons. Nous nous heurtons sans cesse aux barrages érigés par divers organismes gouvernementaux, et ils nous empêchent d'aller de l'avant.

Notre société forestière était des plus prospères. Elle avait de l'argent à la banque, mais, dès que les saisies ont débuté, nous avons été acculés à la faillite. Nous avons dû vendre notre matériel. De sa création à sa fermeture, notre société forestière a investi environ 10 millions de dollars dans cette route, sans financement gouvernemental, jusqu'à il y a quelques années. Le phénomène n'est pas unique à ma communauté; d'autres ont connu le même phénomène.

Senator Adams: In the meantime, the minister promised you \$450 million to compensate you for not fishing right now. I heard last night that the sports fishermen, the local fishers, and everyone else have stopped. You cannot do anything, because you have no more customers. The sport fishing of salmon has been included with the end of fishing. Have those people been compensated or received part of the buyback, too, or how will that system work?

Mr. Kelly: We do not know exactly what the policies are. We are playing a guessing game. That is why we are here. We want some concrete answers as to which direction the industry will take. We know it is there. We lived it. We were there first, and we are not going away. We know as grassroots people what resources are there and how they come and go — when they are big and when they are small. We try to tell the DFO this, but they will not listen.

Senator Adams: Are any boundaries imposed by DIAND on the fishing area?

Ms Hunt: We all fish together, except for the four bands that have pilot sales in B.C., which none of us are privy to. It is another example of how government policy has divided the native people. They gave pilot sales to a select few, and the rest of us have been left out.

Mr. Henderson: The favouritism towards the sports industry is very bothersome to First Nations people. As aboriginal people, we feel we have a historical right to fish in certain areas. The sports industry has yellow zones and red zones where we cannot fish. Yellow zones are specifically for sport — special licensed areas for sports camps. That area is outside of an aboriginal fishery, and they have more right to that fish than we do. There is something wrong with this picture.

Senator Robichaud: Thank you for coming and for passing on your message. I am sure that the other members of the committee and I will try to pass it on to the people who should be hearing it.

In fisheries, it has never been easy. It is not easy, and it will never be easy, because so many parties want to access the fisheries, and you must somehow try to find a balance.

You say fish were swimming by your shores. You are mostly coastal communities. Are you in agreement with the inland First Nations communities, who also want to have their share protected, because they are at the end of the line? I do not want to raise any conflict here between the communities, but it is just a question that comes to my mind. There are so many interests, especially in the salmon.

Le sénateur Adams: Entre-temps, le ministre vous a promis 450 millions de dollars en contrepartie de l'interdiction de pêcher. Hier soir, j'ai appris que les pêcheurs sportifs, les pêcheurs locaux et tous les autres avaient cessé leurs activités. Vous ne pouvez rien faire parce que vous n'avez plus de clients. L'interdiction de la pêche s'applique aussi à la pêche sportive du saumon. Les personnes ainsi touchées seront-elles dédommagées ou seront-elles admissibles au programme de rachat? Comment le système fonctionnera-t-il?

M. Kelly: Nous ignorons quelles sont les politiques précises. Nous jouons aux devinettes. Voilà pourquoi nous sommes ici. Nous voulons obtenir certaines réponses concrètes quant à l'orientation que l'industrie prendra. Nous savons que le problème existe. Nous l'avons vécu. Nous étions là les premiers, et nous sommes là pour rester. À titre de personnes de la base, nous sommes au courant de l'état des ressources et de leur fluctuation — les moments où elles sont considérables et de ceux où elles sont limitées. Nous tentons d'en faire part au MPO, mais ses représentants ne veulent rien entendre.

Le sénateur Adams: Le MAINC a-t-il imposé certaines frontières à la zone de pêche?

Mme Hunt: Nous pêchons tous ensemble, à l'exception des quatre bandes qui participent à des projets de vente pilotes en Colombie-Britannique, mais aucun d'entre nous n'y a partie liée. Voilà un autre exemple de la division des autochtones causée par la politique gouvernementale. On accorde des projets de vente pilotes à quelques élus, et les autres sont laissés de côté.

M. Henderson: Le favoritisme dont bénéficie l'industrie de la pêche sportive irrite au plus haut point les Premières nations. À titre d'autochtones, nous avons le sentiment de bénéficier d'un droit historique de pêche dans certains secteurs. L'industrie de la pêche sportive bénéficie de zones jaunes et de zones rouges où nous ne sommes pas autorisés à pêcher. Les zones jaunes sont réservées exclusivement aux pêcheurs sportifs — il s'agit de zones visées par des permis spéciaux pour des camps de pêche sportive. Le secteur se trouve à l'extérieur de la zone de pêche autochtone, et les droits de pêche qu'on y exerce sont supérieurs aux nôtres. Il y a là quelque chose qui cloche.

Le sénateur Robichaud: Je vous remercie d'être venu et de nous avoir fait part de votre message. Vous pouvez avoir l'assurance que les autres membres du comité et moi-même allons le faire passer à qui de droit.

Dans le domaine des pêches, la situation n'a jamais été facile. Elle n'est pas facile, et elle ne le sera jamais parce que les parties qui souhaitent accéder à la ressource sont nombreuses, et qu'il faut, d'une façon ou d'une autre, trouver un équilibre.

Vous avez dit qu'il y a du poisson à vos portes. Pour l'essentiel, vous représentez les communautés littorales. Êtes-vous d'accord avec les communautés des Premières nations de l'intérieur, qui tiennent également à ce qu'on protège leur part du gâteau, parce qu'elles se trouvent à l'extrémité de la chaîne? Je ne veux pas créer de conflit entre les communautés, mais il s'agit simplement d'une question que je me pose. Les intérêts sont si nombreux, particulièrement en ce qui concerne le saumon.

Ms Hunt: We have no dispute with the upriver interior Indians who want their share of Section 351 fish for sustenance use. We have no problem with that. It is the same as us. Our tribe is allocated a certain number of fish for food, and social and ceremonial purposes, so we have no problem with that.

It is the pilot sales that divide us. That is, the people who are allowed to sell the food fish. People like my father have a \$2 million investment in the commercial fishing industry, and a person who belongs to a band with a pilot sales agreement may only buy a boat for \$1,500 and a net for \$500. An uneven playing field was created when the pilot sales agreements were signed.

We have been very quiet, because generally we are polite people and do not speak out against each other. The crunch has come, however, and we have had to let fish go through our territory so the pilot sales groups can receive their guaranteed allocation of fish to sell on the public market. We do not have that right.

Senator Robichaud: That is taking it away from your communities, is that what you are saying?

Mr. Wadhams: What DFO is trying to do is play us against each other. They are trying to play First Nations against each other with this little policy plan that they have regarding pilot sales. That, again, is another part of management that is misused in British Columbia.

Senator Robichaud: I certainly would not agree with you that DFO is trying to play one nation against the other. On pilot sales, some communities were asking for their share. Just how they are getting it — and if it takes away from someone else — will always be the internal problem in fisheries. Once you give to one, somehow the others must have less to share it. It is not an easy question.

I certainly would not want to promote any division amongst the native communities — of the entire fishing community, for that matter. We are talking about sharing a resource where there is not enough for everybody.

Ms Hunt: When Mr. Tobin was Minister of Fisheries, he stated then that there would be no expansion in the pilot sales meeting — that no groups other than the four or five that already had it would get it. Since the time when he was the minister, there has been no expansion of the pilot sales.

I do not think they really know what to do with this. It causes so many problems with the non-native community, which has banded together and started a coalition. Within our own community, the commercial fishermen who are heavily invested in the fishery do not have the same opportunity anymore to utilize their expensive equipment. Their access to the resource is diminishing, but the pilot sales group, which comes under Section

Mme Hunt: Les Indiens de l'intérieur vivant en amont des cours d'eau qui souhaitent avoir leur part des poissons visés par l'article 351 à des fins de subsistance ne nous posent aucun problème. Nous n'y voyons aucun inconvénient. Nous sommes dans la même situation. On alloue à notre tribu un certain nombre de poissons à des fins alimentaires, sociales et cérémoniales, de sorte que nous n'avons aucune objection.

C'est la question des projets de vente pilotes qui nous divise. En fait, on a autorisé certaines personnes à vendre du poisson capturé à des fins alimentaires. Certaines personnes comme mon père ont investi 2 millions de dollars dans l'industrie de la pêche commerciale, et une personne qui appartient à une bande participant à un projet de vente pilote peut se procurer un bateau pour 1 500 \$ et un filet pour 500 \$. La signature des ententes relative à ces projets pilotes s'est soldée par l'établissement de règles du jeu inégales.

Nous n'avons pas fait de vagues parce que, en règle générale, nous sommes polis et que nous hésitons de dire du mal des uns et des autres. Cependant, la situation s'est gâtée lorsque nous avons dû laisser le poisson traverser notre territoire pour que les groupes participant aux projets de vente pilotes bénéficient de leur allocation garantie de poisson pour le vendre sur le marché public. Ce droit, nous ne l'avons pas.

Le sénateur Robichaud: Vous voulez dire que vos communautés ont été dépossédées, n'est-ce pas?

M. Wadhams: Le MPO essaie de nous monter les uns contre les autres. Avec cette petite politique concernant les projets de vente pilotes, il cherche à nous jouer les uns contre les autres. Il s'agit d'un autre exemple de mauvaise gestion en Colombie-Britannique.

Le sénateur Robichaud: Je ne suis certainement pas d'accord avec vous pour dire que le MPO cherche à monter les nations les unes contre les autres. Dans le dossier des projets de vente pilotes, certaines communautés demandaient leur part du gâteau. La façon dont elles l'obtiennent — il s'agit de savoir si les droits des uns s'exercent au détriment de ceux des autres — demeurera, dans le secteur des pêches, un problème interne éternel. Dès qu'on donne à l'un, les autres ont moins à se partager. La question n'est pas facile.

Je ne veux certainement pas favoriser la division entre communautés autochtones — ni d'ailleurs entre les pêcheurs. Nous parlons du partage d'une ressource qui n'est pas suffisamment abondante pour tous.

Mme Hunt: À l'époque où il était ministre des Pêches, M. Tobin a déclaré que les projets de vente pilotes n'allaient faire l'objet d'aucune extension — qu'aucun groupe n'allait être admis, au-delà des quatre ou cinq qui l'étaient déjà. Depuis lors, les projets n'ont fait l'objet d'aucune expansion.

À mon avis, ils ne savent pas quoi faire de cette situation. Elle a causé de nombreux problèmes dans la collectivité non autochtone, dont les membres se sont regroupés et ont constitué une coalition. Au sein de notre propre communauté, les pêcheurs commerciaux qui ont investi massivement dans l'industrie ne bénéficient plus désormais de la même possibilité de mettre à profit leur matériel coûteux. Leur accès à la ressource diminue, mais on garantit

35.1, is guaranteed its 650,000 fish. They stop at nothing — or DFO stops at nothing — in their management of the fisheries.

There are two rules on the West Coast: one rule for the commercial fishermen, and one for the pilot sales groups. That is not right. It creates a lot of problems between groups. We are usually very polite and do not talk about other native groups. It has come down to the point now where we must fight.

Mr. Wadhams: Historically the nations such as the Haida nation have always had access to the Fraser River stocks. We do not want to cause confusion, but confusion will be created if DFO just prioritizes a select few within our communities in B.C. We will leave it at that.

Mr. Henderson: I do not know if people were not listening. Policy has been created to create division. That is what is occurring, and that is what you are questioning. If it is a clear message to us that First Nations will have goals and objectives, what are they? If our licenses as native commercial fishermen are no good anymore, where do we go? That right has been there for hundreds of years.

We have been commercial fishermen, and that is how we have survived. Tracts of land are little pockets and rocks; we did not receive miles and miles of land. We are given resources, and it is documented. You are talking about a policy that has been created where I stand up and argue a point alongside my non-native counterparts because of the investment our people have. We are commercial fishermen. Our livelihoods come first.

I love the fact that aboriginal people have a right to catch fish. When it affects the livelihoods and families who have survived through that resource all their lives, I must speak up as a leader of my community. It is a responsibility, and the onus is on me to make sure that those things are brought to the attention of people across the country.

The Chairman: Thank you very much. The committee is considering receiving a firsthand view of what is happening on the West Coast. We still have not finalized that decision. We would like to visit the coastal communities — not with any fanfare, and not with great deal of noise and hoopla. We would basically like to go to your towns and villages and have a firsthand view of what is happening. As parliamentarians, sometimes it is more helpful to us to see the nature of the impact on the buildings, the towns, the villages and so on. We are considering it, and we hope to be able to do it within the next few months. We look forward to seeing you there if that happens.

Ms Hunt: Each of us will help you facilitate that. If you call on us, we will be there.

The committee continued *in camera*.

650 000 poissons au groupe visé par les projets de vente pilotes, aux termes de l'article 35.1. Dans la gestion des pêches, rien ne les arrête — rien n'arrête le MPO.

Sur la côte ouest, deux règles s'appliquent: la première concerne les pêcheurs commerciaux, et la deuxième, les groupes visés par les projets de vente pilotes. C'est injuste. On crée ainsi de nombreux problèmes entre les groupes. Habituellement, nous sommes très polis, et nous évitons de dire du mal d'autres groupes autochtones. La situation s'est détériorée au point où nous devons maintenant contre-attaquer.

M. Wadhams: Historiquement, les nations comme la Nation haïda ont toujours bénéficié d'un accès aux stocks du fleuve Fraser. Nous ne voulons pas créer de confusion, mais, si le MPO se contente de privilégier quelques communautés sélectes parmi toutes celles de la Colombie-Britannique, on se retrouvera en pleine confusion. Nous allons en rester là.

M. Henderson: Je me demande si on nous entend. La politique a été adoptée pour susciter la division. C'est ce qui se produit, et c'est ce que vous mettez en doute. S'il s'agit d'un message clair lancé aux Premières nations, à savoir que des buts et des objectifs seront arrêtés, quels sont-ils? Si nos permis de pêche commerciale autochtone ne sont plus valides, qu'allons-nous devenir? Nous jouissons de ce droit depuis des centaines d'années.

Nous nous sommes adonnés à la pêche commerciale, et nous en avons tiré notre subsistance. On nous a cédé des bandes de terre de roche; nous n'avons pas reçu des milles et des milles de territoire. On nous a cédé des ressources, et on en a la preuve. Or, à ici affaire à une politique au sujet de laquelle je dois élever la voix et m'unir à mes homologues non autochtones, en raison de l'importance des investissements que nous avons consentis. Nous sommes des pêcheurs commerciaux. Nos gagne-pain passent en premier.

Le droit de pêche des autochtones m'est très précieux. Lorsque des mesures portent préjudice aux gagne-pain et aux familles qui ont toujours survécu grâce à la ressource, je dois, en ma qualité de leader de ma communauté, élever la voix. J'en ai la responsabilité et c'est à moi qu'il incombe de faire en sorte que ces problèmes soient portés à l'attention des résidents de tout le pays.

Le président: Je vous remercie beaucoup. Le comité étudie la possibilité d'aller se rendre compte lui-même de la situation sur la côte ouest. Nous n'avons pas encore arrêté de décision. Nous aimerions nous rendre dans des communautés littorales — sans tambours ni trompettes. Essentiellement, nous aimerions nous rendre dans vos villes et villages pour nous faire une idée précise de la situation. Pour les parlementaires, il est parfois plus utile de constater la nature des impacts sur les édifices, les villes, les villages et ainsi de suite. Nous y songeons, et nous espérons être en mesure de le faire dans les prochains mois. Le cas échéant nous serons heureux de vous rencontrer.

Mme Hunt: Chacun d'entre nous vous aidera dans cette tâche. Si vous faites appel à nous, nous serons là pour vous venir en aide.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, Tuesday, November 17, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 5:05 p.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gerald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Good evening everyone. Welcome to the Standing Senate Committee on Fisheries. A special welcome to those watching at home. Tonight we will continue with our study on questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Before calling upon our witnesses, I will briefly describe the committee's current terms of reference. Over the past several months, the committee has been conducting an inquiry into the privatization of Canada's fisheries and, more specifically, individual quota licensing.

Canada's commercial fisheries are undergoing dramatic changes. On the East Coast, the recovery of groundfish is proving to be uncertain. On the West Coast, certain stocks of salmon are seriously depleted. Less well known is the fact that the policies that have governed Canada's fisheries for decades are essentially being rewritten. Programs administered by the Department of Fisheries and Oceans are becoming more client focused and demand driven. The federal government is also promoting co-management in the fishery and new powers in the Fisheries Act are being proposed to allow the Minister of Fisheries and Oceans to enter into long-term partnership agreements.

Although privatization in fisheries covers a wide variety of matters, the debate centres largely on giving fishing operations some form of private ownership of the fish stocks in the form of individual quota fishing licences, also known as IQs, IVQs, ITQs and EAs. In very simple terms, these licences provide fishermen or fishing companies with the right to harvest annually a certain quantity of fish; a sort of swimming inventory.

These private fishing quotas are a major departure from the traditional fisheries management approach of seeing the resource as a common good owned by the people of Canada. The privatization of fishing rights began in the early 1980s. Very much a bureaucratic initiative, the process has been gradual. It has taken place over the tenure of several ministers of fisheries and has involved successive governments.

Canada's commercial fishing industry is now a mix of individual quota managed fisheries and common property fisheries. The privatization model is one that is enthusiastically embraced by classical economists, by neo-conservative theorists and think tanks, and by certain newspaper columnists and editorial writers. The private quota approach is heavily promoted by the

OTTAWA, le mardi 17 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 18 h 05 pour étudier les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada.

Le sénateur Gérald J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Bonsoir à tous. Bienvenue au comité sénatorial permanent des pêches. Bienvenue tout particulièrement aux personnes qui nous regardent à la maison. Ce soir, nous allons poursuivre notre étude des questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada.

Avant de céder la parole à nos témoins, je vais décrire brièvement le mandat actuel du comité. Depuis quelques mois, le comité mène une enquête sur la privatisation des pêches au Canada et, plus particulièrement, sur l'attribution de quotas individuels.

Au Canada, les pêches subissent des transformations radicales. Sur la côte est, la revitalisation du poisson de fonds se révèle incertaine. Sur la côte ouest, certains stocks de saumon accusent un grave déclin. Ce qu'on sait moins, c'est que les politiques qui régissent les pêches canadiennes depuis des décennies sont essentiellement en voie d'être réécrites. Les programmes administrés par le ministère des Pêches et des Océans sont davantage axés sur le client de même que sur la demande. Dans le secteur des pêches, le gouvernement fédéral favorise également la cogestion; dans la Loi sur les pêches, on propose l'inclusion de nouveaux pouvoirs que le ministre des Pêches et des Océans pourra invoquer pour conclure des partenariats à long terme.

Si la privatisation des pêches touche une grande diversité de questions, le débat porte en grande partie sur l'octroi, à des entreprises de pêche, d'une certaine forme de droit de propriété sur les stocks de poisson, lesquels prennent la forme de permis à quota individuels, également connus sous les noms de QI, QIB, QIT et AE. En termes très simples, ces permis donnent à des pêcheurs ou à des entreprises de pêche le droit de récolter chaque année une certaine quantité de poisson, une sorte de stock qui se déplace entre deux eaux.

L'octroi de quotas de pêche privés constitue un écart majeur par rapport à l'approche traditionnelle de la gestion des pêches, à savoir que la ressource est perçue comme un bien commun appartenant aux citoyens du Canada. C'est au début des années 80 qu'on a commencé à privatiser les droits de pêche. Initiative à caractère hautement bureaucratique, le processus a été graduel. Quelques ministres des Pêches appartenant aux gouvernements qui se sont succédé y ont été mêlés.

Dans l'industrie canadienne de la pêche commerciale, on retrouve aujourd'hui un mélange de pêche gérée à l'aide de quotas individuels et de pêche considérée comme faisant partie du bien commun. Des économistes classiques, des théoriciens et des groupes de réflexion néo-conservateurs ainsi que certains éditorialistes et chroniqueurs de journaux approuvent avec

corporate sector of the fishery industry and has long-committed supporters within the federal fisheries bureaucracy.

I should also add that individual quotas stir up strong emotions on both coasts of Canada. They sharply divide fishers and fishing communities into two camps — for and against. Views are polarized and the issue of further extending individual quotas has many sides.

Over the past year, the committee has sampled the wide spectrum of opinion from several nationally and internationally recognized authorities in Canada, Iceland and New Zealand. We have made extensive use of video conferencing. To better inform everyone of our activities, the transcripts and background material are readily available on our Internet website.

This evening we will hear from two groups from British Columbia who have requested to appear before us. We will first hear from a delegation from the Nuu-chah-nulth Tribal Council comprised of Mr. Roy Alexander, Mr. Cliff Atleo and Mr. Richard Watts. The NTC is comprised of 14 distinct First Nations who reside on the west coast of Vancouver Island. The Tribal Council's main objective is to provide support to member tribes to enable them to establish self-government. The NTC promotes the economic, social, physical and cultural development of its membership.

Mr. Alexander, please proceed with your presentation.

Mr. Roy Alexander, Advisor to NTC Fishermen, Nuu-chah-nulth Tribal Council: Mr. Chairman, we thank the Senate for inviting the Nuu-chah-nulth Tribal Council to appear before you.

We should like to bless these proceedings with a short prayer in our traditional language.

(Mr. Cliff Atleo conducted a blessing in his native tongue.)

Mr. Alexander: Our coasts are dying. We need a fresh look at things. What is going on now is not working. We are not here today just to oppose the privatization and licensing regimes that are being forced on our communities. We are here to present to the Senate what we see as a very positive alternate that makes both social and economic sense. Our community leaders, both native and non-native, have worked very hard to form a working management alternative that is fully accountable, and we believe sustainable. This involves our communities and stakeholders in the region. However, if this current drive to privatization is not checked, there will be nothing left to manage.

We need the help of this committee to protect our future generations in our coastal communities. To date, the planning and policy of the Department of Fisheries and Oceans has devastated our communities. It has driven an ocean people off an ocean it has fished for centuries. At one time our Nuu-chah-nulth fleet had approximately 300 vessels, more than 200 licensed vessels, as well as other vessels that did not qualify for licences. Every

enthousiasme le modèle de la privatisation. Dans l'industrie de la pêche, le secteur des entreprises défend avec ardeur l'approche axée sur les quotas privés, et le principe compte parmi les fonctionnaires fédéraux des pêches des partisans de longue date.

Je m'empresse d'ajouter que les quotas individuels suscitent de vives émotions sur les deux côtes du Canada. Ils divisent les pêcheurs et les collectivités qui vivent de la pêche en deux camps aux opinions tranchées — ceux qui sont pour et ceux qui sont contre. Les points de vue sont polarisés, et la question de savoir s'il convient ou non de généraliser les quotas individuels revêt de multiples facettes.

Au cours des dernières années, le comité a accueilli un large éventail d'opinions auprès de quelques autorités réputées sur les scènes nationale et internationale, au Canada, en Islande et en Nouvelle-Zélande. Nous avons eu abondamment recours aux vidéoconférences. Pour mieux informer les intéressés de nos activités, nous affichons les transcriptions et les documents d'information dans notre site Internet, où ils sont faciles d'accès.

Ce soir, nous allons entendre deux groupes de Colombie-Britannique qui ont demandé à comparaître devant nous. Nous accueillerons d'abord une délégation du conseil tribal Nuu-chah-nulth (CTN), qui se compose de MM. Roy Alexander, Cliff Atleo et Richard Watts. Le CTN comprend 14 Premières nations distinctes qui résident sur la côte ouest de l'île de Vancouver. Le conseil tribal a pour principal objectif de soutenir ses tribus membres et de les aider à accéder à l'autonomie gouvernementale. Le CTN fait la promotion du développement économique, social, physique et culturel de ses membres.

Monsieur Alexander, la parole est à vous.

M. Roy Alexander, conseiller des pêcheurs du CTN, conseil tribal Nuu-chah-nulth: Monsieur le président, nous remercions le Sénat d'avoir invité le conseil tribal Nuu-chah-nulth à comparaître.

Nous aimerions d'abord bénir les présentes délibérations par le moyen d'une brève prière dans notre langue traditionnelle.

(M. Cliff Atleo prononce une prière dans sa langue autochtone.)

M. Alexander: Nos côtes se meurent. Nous devons adopter une optique nouvelle. L'approche adoptée jusqu'ici ne fonctionne plus. Nous sommes ici aujourd'hui non seulement pour nous opposer aux régimes de privatisation et de permis imposés à nos communautés côtières, mais aussi pour présenter au Sénat une solution de rechange ayant du sens au plan social et au plan économique. Nos dirigeants communautaires, autochtones et non autochtones, ont travaillé très fort pour établir une solution de gestion manœuvrable qui est pleinement responsable de nos croyances-nous, durable, avec la participation de nos communautés et des intéressés. Toutefois, si la tendance actuelle à la privatisation n'est pas renversée, il ne restera rien à gérer.

Nous avons besoin de l'aide du comité pour protéger nos générations à venir dans nos communautés côtières. Jusqu'ici, la planification et la politique du ministère des Pêches et des Océans ont dévasté nos communautés et conduit un peuple océanique hors de l'océan même qui le soutenait depuis des siècles. Autrefois, la flotte de pêche des Nuu-chah-nulth comptait quelque 300 navires dont plus de 200 licenciés et d'autres non admissibles à un permis

variety of fish was fished on our coast. Today the unemployment rate in our village is 70 to 95 per cent; this is for ocean people who have always made their living off the ocean.

This plan to save us began in 1969, when the federal government decided they would reduce the fleet and make them more efficient. They ended up driving out small boats that could not qualify, small effort trollers, small gill netters, combination fisheries that fished two fisheries, while they allowed the powerful seine fleet to grow by 74 per cent by the mid 1970s. We had a reduction of humans and a 75 per cent increase in fishing power. Hopefully we learn by the mistakes of the past.

By 1979, the Nuu-chah-nulth fleet was reduced to under 100 vessels. Today, less than 50 vessels remain. Most of them have had to sell one licence or another to stay alive and have continually lost resource access. After the current round of buy backs there are 10 to 12 vessels left. This is from 200 to 300 families with almost full employment year-round in coastal communities that have not asked for restructuring handouts.

In this concerted program, DFO policy planners have manipulated the licence system to eliminate participation and promote privatization. I am sure you have heard of that on the East Coast and the West Coast. They knew it would destroy the owner-operators — they have talked about this in their policy documents — and would disadvantage the fishery-dependent communities. While they are floundering, there is one industry that is growing. It is the movement of DFO officials moving to more lucrative positions with private fishing interests, then lobbying their former employers for beneficial treatment. We have seen people, who are under their one-year term, giving testimony here. It would seem to be an implied conflict of interest. No one is watching.

Canada's policies were based on accountable principles developed in the early 1970s. These were good principles, but who is watching? When these principles, known as the Five-Account-System, were put in place by various governments, they were good principles and were supported by all parties. They dealt with a number of social and economic factors, as well as regional development. Lately the words "regional development" appear to have been lost on DFO. They have all been set aside in the latest drive.

Canada's commitment to regional development and fishery dependent communities as well as its professed intent of increasing the participation of aboriginal people in the fishery, seems to have been set aside. The lack of accountability is glaring and needs to be addressed. It is a major contributor to the difficulties we have today with DFO. We are all hopeful that the

Le long de notre côte, nous récoltions toutes les espèces de poisson. Aujourd'hui, le taux de chômage dans les villages les plus touchés va de 70 à 95 p. 100, pour un peuple océanique qui a toujours tiré sa subsistance de l'océan.

C'est en 1969 qu'a débuté le plan mis en place pour nous sauver: le gouvernement fédéral a alors décidé de réduire la taille de la flotte et de la rendre plus efficiente. On a mis au rancart les petits bateaux jugés non admissibles, les petits bateaux de pêche à la cuiller et les petits bateaux de pêche au filet maillant exigeant peu d'efforts ainsi que les bateaux de pêche mixte qui exploitaient deux espèces, tout en laissant la puissante flotte de bateaux senneurs augmenter de 74 p. 100 au milieu des années 70. Nous avons été témoins d'une réduction des ressources humaines nécessaires et d'une augmentation de 75 p. 100 de la capacité de pêche. Avec un peu de chance, nous tirerons des leçons des erreurs du passé.

En 1979, la flotte de Nuu-chah-nulth était réduite à moins d'une centaine de navires. Aujourd'hui, il en reste moins de 50. La plupart des pêcheurs ont dû vendre un permis ou un autre pour survivre. L'accès aux ressources de la totalité d'entre eux a sans cesse diminué. Après la ronde actuelle de rachats, il restera de dix à douze bateaux. Il n'y a pas si longtemps, de 200 à 300 familles travaillaient presque à temps plein, pendant toute l'année, dans des communautés côtières qui n'ont jamais demandé de dédommagements en contrepartie de la restructuration.

Dans un programme concerté, les planificateurs du MPO ont manipulé le système de permis pour éliminer la participation et promouvoir la privatisation. Je suis certain qu'on vous a parlé de la situation qui se vit sur la côte est et sur la côte ouest. Ce faisant, les planificateurs savaient qu'ils allaient détruire les propriétaires-exploitants — ils en ont parlé dans leurs documents stratégiques — et défavoriser les communautés dépendantes de la pêche. Pendant que nos pêcheurs et nos communautés disparaissent, il y a une seule industrie en croissance, celle des gestionnaires des ressources du MPO quittant leurs postes pour des emplois plus lucratifs offerts par les intérêts privés de la pêche, puis faisant pression auprès de leurs anciens employeurs pour obtenir un traitement de faveur. Nous avons vu des personnes, toujours visées par le délai de un an, témoigner ici. Il y a là apparence de conflit d'intérêts. Personne ne surveille.

Les politiques canadiennes reposaient sur les principes d'imputabilité établis au début des années 70. C'était là de bons principes, mais qui surveille? Ces principes, qu'on appelle le «système des cinq comptes», ont été mis en place par divers gouvernements. C'était de bons principes qui bénéficiaient de l'appui de tous. Ils portaient sur un certain nombre de facteurs sociaux et économiques ainsi que sur le développement régional. Depuis un certain temps, le MPO ne comprend plus le sens des mots «développement régional». Ils ont été relégués aux oubliettes dans le cadre de la dernière poussée.

L'engagement du Canada envers le développement régional et les communautés dépendantes de la pêche ainsi que son intention avouée d'augmenter la participation des autochtones à la pêche semblent avoir été mis de côté. On doit s'attaquer au problème de l'absence totale d'imputabilité. Il s'agit d'un facteur qui contribue grandement aux difficultés actuelles que nous cause le MPO.

Senate will set out some guidelines or recommendations to remove incentives for the people who work in the department. What the dedicated employees, whom we deal with every day, want to do is protect the fish. These individuals must be able to do their jobs. We are talking about billions of dollars worth of resources. There cannot be the temptation for them to be bought out of the department. They must conduct their jobs in an accountable manner.

If we are to save this resource and the resource dependant communities, as well as the harvesters that always depended on them, we must act decisively to avoid a tragedy of privatization of the commons and losing this common resource. I will ask Richard Watts to suggest some solutions that we hope the Senate will consider.

Mr. Richard Watts, Nuuchahnulth Tribal Council: I wish to introduce some of the people who came along with us and take this opportunity to make connections with senior people in the Departments of Fisheries and Oceans, Indian Affairs, and Human Resources Development. We want to emphasize the proposal that we think is an answer to our growing concern about the fishery.

With us today are Scott Fraser, the mayor of Tofino; Bill Irving, the mayor of Ucluelet; Rose Davidson, representative of the Regional District of Alberni-Clayoquot; Dan Edwards, West Coast Sustainability Association; Eric Tamm, on the executive of the Coastal Community Network; John Young, an employee of ours who is helping us in this area; and Rick Nookemus, one of the few surviving fishermen. We recently hired Mr. Roy Alexander to help our commercial fishermen in this situation, which has been worsening over the last few years. Cliff Atleo worked for many years for the Native Brotherhood of British Columbia and has since come home to work with his people and myself.

Our group represents some 14 First Nations on the west coast of Vancouver Island. I will point out to you on this map the area that we are talking about. It covers roughly one-third of Vancouver Island.

Our people managed the fishery on the west coast of Vancouver Island for thousands of years before contact. The resources around us, mainly the ocean and river resources, supported our entire Nuuchahnulth communities before contact. That left our people in the very admirable and enviable position of being totally employed, if I can use those modern-day terms. We were rich because of the resources around us.

As a matter of fact, because of the resources to which we had access, we had a history of trading with the many First Nations along the coast. Our communities and our societies were functional then. I am not saying that fishery is entirely to blame, but a big part of the problem is our inability to access those resources. If you take into account issues such as residential

Nous espérons tous que le Sénat inclura dans ses recommandations certaines lignes directrices ou recommandations visant à éliminer les incitations offertes aux personnes qui travaillent au ministère. Ce que souhaitent les employés dévoués avec qui nous traitons chaque jour, c'est assurer la protection du poisson. On doit donner à ces personnes le moyen de faire leur travail. Nous avons ici affaire à des ressources dont la valeur se chiffre en milliards de dollars. On ne doit pas les soumettre à la tentation de quitter le ministère après avoir été achetés. Ils doivent faire leur travail de manière responsable.

Si nous voulons sauver notre ressource, les communautés qui en dépendent et les pêcheurs qui ont toujours compté sur elle, nous devons agir de façon décisive pour nous assurer d'éviter la tragédie que constituerait la privatisation de ce droit commun et la perte d'une ressource commune. Je demanderai maintenant à Richard Watts de proposer certaines solutions dont le Sénat — nous l'espérons — voudra bien tenir compte.

M. Richard Watts, conseil tribal Nuuchahnulth: J'aimerais présenter certaines des personnes qui nous accompagnent et je profite de l'occasion pour forger des liens avec des cadres supérieurs des ministères des Pêches et des Océans, des Affaires indiennes et du Développement des ressources humaines. Nous tenons à bien mettre en relief la proposition qui, à notre avis, répond aux préoccupations de plus en plus vives que suscitent la pêche.

Nous avons avec nous aujourd'hui Scott Fraser, maire de Tofino, Bill Irving, maire d'Ucluelet, Rose Davidson, représentante du district régional d'Alberni-Clayoquot, Dan Edwards, de la West Coast Sustainability Association, Eric Tamm, du conseil de direction du Coastal Community Network, John Young, qui travaille pour nous dans ce dossier, et Rick Nookemus, un des rares pêcheurs qui survivent. Récemment, nous avons retenu les services de M. Roy Alexander pour venir en aide aux pêcheurs commerciaux pris dans la tourmente, qui s'aggrave depuis quelques années. Cliff Atleo, qui a travaillé pendant de nombreuses années pour la Native Brotherhood of British Columbia, s'est depuis associé au mouvement avec ses gens et moi-même.

Notre groupe représente quelque 14 Premières nations de la côte ouest de l'île de Vancouver. Je vais indiquer sur la carte le secteur en question, qui s'étend sur environ le tiers de l'île de Vancouver.

Avant le contact, nos gens ont géré la pêche sur la côte ouest de l'île de Vancouver pendant des milliers d'années. Avant le contact, les ressources qui nous entourent, principalement celles de l'océan et des rivières, ont soutenu l'ensemble des communautés de Nuuchahnulth. Nos gens se trouvaient donc dans une position des plus enviables et admirables, à savoir qu'ils bénéficiaient du plein emploi, pour reprendre une terminologie moderne. Les ressources qui nous entouraient faisaient notre richesse.

En raison des ressources auxquelles nous avons accès, nous avons pendant longtemps commercé avec les nombreuses Premières nations qui vivent le long de la côte. Nos communautés et nos sociétés étaient alors fonctionnelles. Je ne dirai pas que tous nos problèmes sont imputables à la pêche, mais l'inaccessibilité de ces ressources les explique en bonne partie. En mettant dans la

schools, you will quickly understand that dysfunction has almost become the norm, in part because of closed access to resources, as well as some of the other issues we must address.

The main reason we are here today is to talk about the fisheries and how they have affected our communities.

As time goes on, we are continuously reminded that, on the west coast of Vancouver Island, we have very small communities. "Reserves" they are called today. The Indian agents, who helped set up reserves in the late 1800s, told the government that our people did not require large tracts of land, because we lived off the ocean and the rivers and we would always have that access. They told our chiefs not to worry, that this would never be a problem in the future.

Today, that access no longer exists. The licensing regimes and the different policy choices of the government have had very diverse effects on our communities in terms of access to resources. We can go back to the Davis plan, the Mifflin plan, bad seasons, and over-capitalization of the fishery with upgraded boats and very expensive equipment. The days of fishermen fishing out of their home communities are long gone.

These are some of the issues which are particularly bothersome to us today. Through licensing regimes, hake fishery is almost totally taken by offshore allocations and offshore deliveries, because of a deal struck between the Polish government and our government. Black cod is almost entirely caught under individual quotas now. Our people cannot afford those licences, so they do not have access to those resources.

Almost 100 per cent of the herring fishery is controlled outside our region. There is no benefit to our communities except for three or four people who are actually involved there. At one time, about 300 of our people were in some way involved in that fishery.

In the halibut fishery, again, individual quotas keep out people who cannot afford the quotas. We have a couple of licences under the retirement scheme, but our access is very limited. It is to the point where a few of First Nations are sharing a license. A quota is attached to the licence, therefore, each First Nation only gets half of that quota.

In the chum fishery outside of Nitinat Lake, again because of the Mifflin plan as well as area licensing and single-gear licensing, very few of our people have the opportunity to take advantage of it. Most fisheries are limited to either a gill net or troll. Most of our fleet was made up of combination boats and our people chose to keep the troll. The chum fishery is a gill net fishery, therefore, again, they were left out in the cold. They did not get to benefit from that.

balance des problèmes comme les pensionnats, on a tôt fait de comprendre que le dysfonctionnement est presque devenu la norme, en partie en raison de l'inaccessibilité des ressources et en partie en raison d'autres problèmes auxquels nous devons nous attaquer.

Si nous sommes ici aujourd'hui, c'est d'abord pour parler des pêches et de l'effet qu'elles ont sur nos communautés.

Ces jours-ci, on nous rappelle sans cesse que les communautés de la côte ouest de Vancouver sont très petites. On dit aujourd'hui qu'il s'agit de «réserves». Les «agents des sauvages» qui, à la fin du XIX^e siècle, ont participé à l'établissement des réserves, ont déclaré au gouvernement que nos peuples n'avaient pas besoin de territoires étendus puisqu'ils tiraient leur subsistance de l'océan et des rivières et que cet accès leur serait toujours assuré. Ils ont dit à nos chefs de ne pas s'inquiéter, qu'aucun problème n'allait jamais se poser.

Aujourd'hui, cet accès n'existe plus. Les régimes d'attribution de permis et les différents choix stratégiques du gouvernement ont très gravement nui à l'accès aux ressources dont bénéficient nos communautés. Nous pouvons remonter au plan Davis, au plan Mifflin, aux mauvaises saisons et à la surcapitalisation de la pêche, qui se fait désormais à l'aide de bateaux mis à niveau et d'un matériel très coûteux. L'époque où les pêcheurs exerçaient leur métier à partir de leur communauté d'attache est depuis longtemps révolue.

Aujourd'hui, certains enjeux nous préoccupent tout particulièrement. En raison des régimes d'attribution de permis, la pêche à la merluche est presque entièrement monopolisée par les livraisons et les allocations aux pêcheurs hauturiers, en raison d'un accord conclu entre le gouvernement polonais et notre gouvernement. La quasi-totalité des stocks de morue charbonnière sont aujourd'hui assujettis à des quotas individuels. Nos gens n'ont pas les moyens de s'offrir les permis nécessaires, de sorte qu'ils n'ont pas accès à ces ressources.

La pêche au hareng est contrôlée presque à 100 p. 100 de l'extérieur de notre région. Nos communautés n'en tirent aucun avantage, si on excepte trois ou quatre personnes qui y sont effectivement mêlées. À une certaine époque, environ 300 d'entre nous étaient associés d'une façon ou d'une autre à cette pêche.

Dans le secteur de la pêche au flétan, une fois de plus, les quotas individuels ont pour effet d'exclure les personnes qui n'ont pas les moyens de s'en procurer un. Aux termes du programme de retrait, nous disposons de deux ou trois permis, mais notre accès est très limité. Nous en sommes maintenant au point où quelques Premières nations partagent un permis. Un quota se rattache au permis. Par conséquent, chaque Première nation n'a droit qu'à la moitié du quota.

Dans le secteur de la pêche au saumon keta non loin du lac Nitinat, rares sont nos gens qui peuvent se prévaloir de la ressource, une fois de plus en raison du plan Mifflin aussi bien que l'attribution de permis de zone et de permis pour un engin unique. Dans la plupart des pêches, on doit se limiter au filet maillant ou à la traîne. Notre flotte se composait pour l'essentiel de bateaux mixtes, et nos gens ont opté pour la traîne. Comme la pêche au saumon keta s'effectue au filet maillant, nous avons été,

The plant workers in the Ucluelet plant were directly affected by the hake allocation going offshore to the processing facility. Approximately 60 First Nations members lost their jobs there because of that allocation, even though there was a written agreement from ten years ago saying that it would never happen that way. It did happen.

Most of this situation is the direct result of privatization of the fishery with individual vessel quotas and those types of things. Now we are looking at almost total privatization of the other licences and species.

This is why we are here today. We want to propose a regional aquatic management board. As an aid to our communities, on an interim basis during the process, we made the same proposal to the federal government during the treaty-making process. Recommendation 16 in the treaty-making process allows for interim measures agreements to be negotiated while we are negotiating the overall treaty. If there is something going on that may negatively impact the negotiations process, then an IMA, or interim measures agreement, may be used to stop that activity.

We chose that avenue to try to gain control of things such as licensing and management decisions as well as allocations and those processes.

In my own personal opinion, quotas may be an answer if they are community quotas or regional quotas handled by our region or our communities. This is not such a far-fetched idea. It is usually how First Nations are allocated their fisheries, no matter what species we are discussing. They could be allocated up to, for example, 50,000 sockeye for a particular First Nation. That is a community allocation.

The argument that this solution is too complex does not hold much water. About 60 communities along the coast must already deal with their allocation in that way as First Nations. The Department of Fisheries and Oceans does it every day of the week in terms of the fishery.

We also need to emphasize the despair and hopelessness of our communities, particularly our youth. There is no future in the fishery for them. We cannot pass it on to them. We are encouraging our children to do other things. If fisheries are held in private quotas and individually held allocations, they cannot carry on the tradition that has been theirs for thousands of years.

The resulting social and economic impact is devastating and can be seen in the levels of alcohol abuse and suicide. This is not something we take lightly. In our communities, we deal with these issues almost every day of the week.

As a Tribal Council, we have health and social development branches. The difference between the money that goes into social development and health care is like comparing the Eiffel Tower to a little ten-foot shack somewhere. There is no comparison.

une fois de plus, laissés sur le carreau. Nos gens n'ont pu s'en prévaloir.

Les travailleurs de l'usine de transformation du poisson d'Ucluelet ont été directement touchés par l'allocation de merluche à des pêcheurs hauturiers, qui font transformer les ressources ailleurs. Environ 60 membres des Premières nations ont perdu leur emploi en raison de cette allocation, même si, dans une entente écrite conclue il y a une dizaine d'années, on affirmait que cela n'allait jamais se produire. Or, cela s'est produit.

L'essentiel du problème est le résultat direct de la privatisation de la pêche, des quotas individuels de bateaux et de ce genre de choses. Nous sommes aujourd'hui confrontés à la privatisation quasi totale des autres permis et des autres espèces.

Voilà pourquoi nous sommes ici aujourd'hui. Nous voulons proposer la création d'un conseil régional de gestion aquatique. Dans le cadre du processus visant la conclusion d'un traité, nous avons, pour apporter une aide provisoire à nos communautés, fait la même proposition au gouvernement fédéral. La recommandation 16 du processus de conclusion de traités permet la négociation d'ententes relatives à des mesures provisoires pendant la négociation du traité général. En cas de problème de nature à nuire aux négociations, on peut, pour remédier au problème, conclure une entente relative à des mesures provisoires.

Nous avons opté pour cette avenue afin de reprendre le contrôle d'éléments comme l'attribution de permis et les décisions relatives à la gestion aussi bien que les allocations et les processus du genre.

Personnellement, je pense que les quotas sont une solution à condition qu'il s'agisse de quotas communautaires ou régionaux dont s'occupent notre région ou nos communautés. L'idée n'est pas aussi tirée par les cheveux qu'il n'y paraît. C'est habituellement ainsi qu'on alloue des poissons aux Premières nations, peu importe les espèces concernées. On accorde, par exemple, 50 000 saumons sockeye à une Première nation donnée. Il s'agit d'une allocation communautaire.

L'argument selon lequel la solution est trop complexe, ne tient pas vraiment le coup. Environ 60 communautés côtières doivent déjà, en tant que Premières nations, s'occuper ainsi de leur allocation. Dans le secteur de la pêche, le ministère des Pêches et des Océans agit ainsi chaque jour de la semaine.

Nous devons aussi mettre en relief le désespoir de nos communautés, particulièrement celui de nos jeunes. Il n'y a pas d'avenir pour eux dans le secteur de la pêche. Nous n'avons rien à leur léguer. Nous encourageons nos enfants à faire autre chose. Comme la pêche n'est plus qu'une affaire de quotas privés et d'allocations individuelles, ils ne sont pas en mesure de poursuivre la tradition qui est la leur depuis des milliers d'années.

L'impact social et économique de cette situation est dévastateur comme en témoignent les taux d'alcoolisme et de suicide. Nous ne prenons pas la situation à la légère. Dans nos communautés nous sommes confrontés à ces problèmes presque tous les jours.

Notre conseil tribal comporte des services de santé et de développement social. Comparer les sommes investies dans le développement social à celles qui sont investies dans la santé, c'est comparer la Tour Eiffel à une quelconque cabane d'un

Mr. Atleo will describe the effect of this dichotomy on our fishing fleet.

We decided to create a management board. We received support through an interest-based conference held in Port Alberni in May 1997. Once our interests were identified with all major sectors and communities on the west coast of Vancouver Island, we discovered we were all struggling for the same things. The impact of decisions in management fisheries was affecting all the communities of the Nuu-chah-nulth.

This group was formed to bring the regional aquatic measurement concept forward. It would be community-based and would conduct its activities based on the principle of sustainability.

The board's structure and responsibilities are currently under negotiation. The parties have agreed to use the following guidelines, in the following order: conservation; aboriginal food, social and ceremonial rights; ecosystem management; involvement of a broad range of interests; transparent and fair selection of the members to the board; recognition of Canada's international obligations regarding fisheries; establishing a clear purpose and goals; fiduciary responsibilities to First Nations; exploring self-funding mechanisms for the board's operations; incremental approach to board functions; as well as coordinating with other processes inside and outside the West Coast region.

Mr. Cliff Atleo, Member, Nuu-chah-nulth Tribal Council: Honourable senators, I will address the question of why we need regional management boards.

We must first ask ourselves what kind of fisheries we envisage on the Pacific Coast in the future. We as Nuu-chah-nulth in West Coast communities have a vision and we are sharing it with you. If the vision of fisheries is one of privatization and more control of fisheries resources residing in fewer hands, then the approach of ITQs succeeds. If the goal is to provide a few individuals and companies with exclusive rights of harvest to what is a common resource, ITQs succeed. If the objective is to maximize profits and minimize the benefits to the public from these profits and marginalize coastal communities, then ITQs succeed. If the vision is for the best use of the commercial fisheries in British Columbia to create corporate profits, then ITQs succeed. If these are the visions, then the fastest way to achieve them is to proceed with the rapid transformation of fisheries in British Columbia to ITQs.

In 1980, DFO spent millions in a campaign to promote fisheries as our fisheries and resource. Years later, they are championing a management system that can be truly characterized as not our resource.

Conversely, if your vision for commercial fisheries in B.C. is for maximizing local benefits from local resources, fair and equitable sharing of fishery resources to provide national

dizaine de pieds. M. Atleo décrira l'effet de cette dichotomie sur notre flotte de pêche.

Nous avons décidé de créer un conseil de gestion. Pour définir des appuis, nous avons, en mai 1997, organisé à Port Alberni une conférence à laquelle ont été conviés les intervenants. Une fois cernés les intérêts de l'ensemble des communautés des secteurs principaux de la côte ouest de l'île de Vancouver, nous avons constaté que nous luttons tous pour les mêmes choses. Toutes les communautés Nuu-chah-nulth étaient touchées par les décisions relatives à la gestion des pêches.

Le présent groupe a été formé pour faire avancer le concept de conseil régional de gestion aquatique. Il s'agirait d'un organisme communautaire qui exercerait ses activités selon le principe de la durabilité.

La structure et les responsabilités du conseil sont en voie de négociation. Les parties ont convenu d'appliquer les lignes directrices suivantes: la conservation, les droits autochtones alimentaires, sociaux et cérémoniels, la gestion des écosystèmes, la participation d'une vaste gamme d'intérêts, la sélection transparente et équitable des membres, la reconnaissance des obligations internationales du Canada concernant les pêches, l'établissement d'un but et d'objectifs précis, les responsabilités fiduciaires envers les Premières nations, l'exploration de mécanismes d'autofinancement des activités du conseil, une approche progressive quant aux fonctions du conseil et, enfin, la coordination avec les autres processus à l'intérieur et à l'extérieur de la région de la côte ouest.

M. Cliff Atleo, membre, conseil tribal Nuu-chah-nulth: Honorables sénateurs, je vais tenter d'expliquer pourquoi nous avons besoin de conseils de gestion régionaux.

Nous devons d'abord nous demander quelles sortes de pêches nous envisageons pour l'avenir. Les Nuu-chah-nulth des communautés de la côte ouest ont une vision, et nous voulons la partager avec vous. Si la vision des pêches en est une de privatisation et de contrôle accru des ressources halieutiques se retrouvant entre moins de mains, les QIT réussiront. Si l'objectif est d'offrir à quelques personnes et à quelques entreprises des droits de pêche exclusifs à ce qui est une ressource commune, les QIT réussiront. Si l'objectif est d'optimiser les profits et de réduire les avantages pour le public de ces profits et de marginaliser les communautés côtières, les QIT réussiront. Si votre vision du meilleur usage des pêches commerciales en Colombie-Britannique est le profit des entreprises, les QIT réussiront. Si c'est là votre vision des pêches, le moyen le plus rapide d'y arriver est alors de procéder à la conversion rapide des pêches commerciales de la Colombie-Britannique au régime des QIT.

En 1980, le MPO a consacré des millions de dollars à une campagne de promotion des pêches, présentées comme nos pêches et notre ressource. Des années plus tard, il se fait le défenseur d'un système de gestion en vertu duquel il ne s'agit manifestement plus de notre ressource.

Par contre, si votre vision des pêches commerciales en Colombie-Britannique est d'optimiser les avantages locaux à tirer des ressources locales et le partage juste et équitable des

employment, and stability to local communities, then ITQs must be rejected. If ITQs are rejected, what should replace them to ensure a better and more equitable system of fisheries management? We believe the answer lies in regional management boards that hold allocations in trust for the overall benefit of future generations. Regional management boards empower communities to manage the fisheries resources for the sustainable benefit of all communities and all the resources, not for corporate profit alone.

I wish to emphasize that the concept of regional management that we are proposing is as old as the Nuu-chah-nulth. In our tradition, it is said that the chief has the responsibility to look after all within his domain. Coastal community management follows this traditional concept precisely. Management goals can be achieved with a community management model without privatization. Reduction in costs to government can be achieved by making the management board responsible for many of the day-to-day management requirements.

Sustainable long-term harvest, meaningful employment and healthy communities would be achieved because local communities would control the benefits of the local resources. As coastal communities, we have a vested interest in maintaining local employment and investment in our regions. All this can be achieved without privatization that would benefit only a few.

In North America, the Alaska salmon fisheries are managed through a regional management board system. We have reviewed some of the systems that operate in Japan where local fishermen and communities manage their resources. These systems work. They can work in British Columbia. We can negotiate a functional, effective and efficient model, made in British Columbia, for British Columbia resources.

We encourage everyone interested in the West Coast fisheries to look seriously at the alternatives before accepting ITQ solutions presently being advanced by DFO and a minority of individual and corporate licence holders.

In closing, we urge the Senate to endorse and encourage the regional management board system as an alternate to privatization and corporate control. In the interim, it will be necessary to suspend the pressure towards privatization regimes and ensure public employees are guided by accountability principles and strong conflict of interests guidelines.

Senator Stewart: Mr. Alexander raised the possibility that there is a questionable relationship between recent employees of DFO and some of the major private interests or corporate interests. You may know this to be true. It would be very helpful to this committee to have tangible evidence that would support your knowledge.

ressources halieutiques pour offrir le maximum d'emplois au pays et de stabilité aux communautés côtières, le système de permis à QIT doit alors être rejeté. Si les QIT sont rejetées, par quoi devrait-on les remplacer pour assurer un système de gestion des pêches meilleur et plus équitable? Nous croyons que la réponse réside dans les conseils de gestion régionaux qui détiennent les allocations en fiducie pour l'avantage général des générations à venir. Les conseils de gestion régionaux responsabilisent les communautés pour qu'elles administrent les ressources halieutiques à l'avantage durable de la communauté et de la ressource, et non pour le seul profit des entreprises.

Je tiens à souligner que la notion même de gestion régionale que nous proposons est aussi vieille que les Nuu-chah-nulth. Selon notre tradition, c'est au chef qu'il incombe de s'occuper de tout ce qui fait partie de son domaine. La gestion des communautés côtières épouse cette notion de très près. Les objectifs de gestion peuvent être réalisés avec un modèle de gestion communautaire sans privatisation. Le gouvernement pourra réduire ses coûts en rendant le conseil de gestion responsable de bon nombre des besoins de gestion au jour le jour.

Des prises durables à long terme, un marché de l'emploi significatif et des communautés en santé seraient possibles parce que les avantages des ressources locales seraient contrôlés par les communautés locales. Les communautés côtières ont tout intérêt à maintenir l'emploi local et l'investissement dans leur région. On pourra réaliser tout cela sans privatiser notre ressource à l'avantage de quelques-uns seulement.

En Amérique du Nord, la pêche au saumon en Alaska est gérée par un système de conseils de gestion régionaux. Nous avons examiné certains des systèmes en vigueur au Japon, où des communautés et des pêcheurs locaux gèrent leurs ressources. Ces systèmes fonctionnent. Ils peuvent fonctionner en Colombie-Britannique. Nous pouvons négocier un modèle fonctionnel, efficace et efficient, fait en Colombie-Britannique pour les ressources de la Colombie-Britannique.

Nous encourageons tous ceux qui s'intéressent à l'avenir des pêches sur la côte ouest à examiner sérieusement les solutions de rechange avant d'accepter les solutions axées sur les QIT proposés actuellement par le MPO et une minorité de titulaires de permis individuels et d'entreprises.

En conclusion, nous invitons le Sénat à approuver et encourager le système des conseils de gestion régionaux comme solution de rechange à la privatisation et au contrôle des entreprises. Entre-temps, il sera nécessaire de suspendre les pressions qui s'exercent en faveur des régimes de privatisation et de s'assurer que les employés de la fonction publique sont guidés par des principes d'imputabilité et des lignes directrices concernant les conflits d'intérêts.

Le sénateur Stewart: M. Alexander a soulevé la possibilité qu'il existe des liens discutables entre des employés de fraîche date du MPO et certains intérêts commerciaux et privés majeurs. Il est possible que vous en ayez la certitude. Il serait très utile au comité d'avoir accès à des preuves tangibles de ce que vous avancez.

Mr. Alexander: I believe the evidence of conflict of interest is in the guidelines concerning your own hearings. As far as I understand, you have heard from a number of DFO and ex-DFO employees working for individual groups. In the guidelines, it says that people in senior positions have been retired for over one year. There are different names for it on each coast, but I believe they call it Interchange Canada Now. On our coast, they go back and forth. Is that a conflict of interest or is it a potential conflict of interest? I am not in the DFO to observe everything they do. Further to access to information requests, documents have been supplied where there is only one line that is not blacked out. It is as if they are secret service documents when they talk about fisheries management.

It is very difficult for the public to begin to try to police the police without a police board. I would say that one of the recommendations is that we have an ombudsman or police board to deal with these difficulties in DFO. The ministers are much too busy to deal with this issue.

If we could find actual instances, certainly, we would make the information available to you. You could look at the Interchange Canada program, which was previously called the Industry Exchange. You would see that it is confined to just a few companies.

Senator Stewart: That is a very important point. Some of these people may, by reason of their experience in DFO, have no culpable motive. They have come to see the world from that viewpoint, and that viewpoint may be quite wrong.

You mentioned that some witnesses before this committee had been involved in this kind of interchange. Could you give the clerk of the committee some of those names so that, when we review that evidence, we will recognize the nature of the source?

Mr. Alexander: Certainly.

Senator Stewart: I live in a fishing village in Nova Scotia. However, that does not help me understand very much about your fisheries industry. What type of boats would the First Nations people use in the fishery? Specify the fishery that you are talking about; tell me the size of the boats; and compare that with these large corporate enterprises who are now taking over those particular fisheries or that particular fishery?

Mr. Atleo: Senator Stewart, we have less than 50 boats left. On average, those vessels are trolling boats. They range anywhere from 32 feet to approximately 40 feet, which is a large trolling vessel. The other entities that you are referring to, namely, seine vessels, can be anywhere from 55 feet to 70 feet. In terms of value, they range anywhere from \$600,000 to \$1 million.

M. Alexander: Je pense que les lignes directrices relatives à vos propres audiences constituent la preuve de l'existence d'un conflit d'intérêts. Selon ce que je crois comprendre, vous avez entendu un certain nombre d'employés et d'ex-employés du MPO qui travaillent pour le compte de groupes individuels. Dans les lignes directrices, on précise que les personnes qui occupent des postes de cadre supérieur ont pris leur retraite depuis plus de un an. Le programme porte des noms différents selon la côte sur laquelle on se trouve, mais je crois qu'on l'appelle le Programme Échanges Canada. Sur notre côte, les participants vont et viennent. Y a-t-il conflit d'intérêts ou conflit d'intérêts éventuel? Comme je ne fais pas partie du MPO, je ne suis pas en mesure d'observer tout ce qui se fait. À la suite de demandes de renseignements formulées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, on nous a fourni des documents dans lesquels seulement une ligne n'a pas été noircie. C'était comme s'il s'agissait de documents émanant des services secrets, tandis qu'ils n'ont trait qu'à la gestion des pêches.

Pour le public, il est très difficile de garder ceux qui nous gardent sans un conseil de surveillance. Pour venir à bout des problèmes que pose le MPO, on devrait créer un ombudsman ou un conseil de surveillance. Il s'agit du moins de l'une des recommandations que je ferais. Les ministres ont un emploi du temps beaucoup trop chargé pour s'occuper de ces questions.

Si nous mettons la main sur des cas flagrants, nous nous ferons un devoir de vous en informer. Vous pouvez vous pencher sur le Programme Échanges Canada, qui s'appelait auparavant Industry Exchange. Vous verrez qu'il ne s'applique qu'à quelques sociétés.

Le sénateur Stewart: C'est un point très important. Il est possible que certaines de ces personnes n'aient pas, du fait de l'expérience acquise au MPO, d'intentions coupables. Ils en sont venus à voir le monde selon ce point de vue, même s'il s'agit d'un point de vue tout à fait faux.

Vous avez indiqué que certains des témoins qui ont comparu devant le comité avaient participé à ce genre d'échanges. Pourriez-vous communiquer au greffier du comité certains de ces noms pour que, le moment venu de passer les témoignages en revue, nous soyons en mesure de déterminer d'où ils proviennent.

M. Alexander: Certainement.

Le sénateur Stewart: Je vis dans un village de pêcheurs de la Nouvelle-Écosse. Cela ne m'aide toutefois pas beaucoup à comprendre votre industrie de la pêche. Quel type de bateau les membres des Premières nations utilisent-ils? Précisez le type de pêches auxquelles vous vous adonnez, indiquez la taille des bateaux et établissez une comparaison avec les bateaux des grandes entreprises commerciales qui sont maintenant en voie de s'emparer de cette pêche ou des ces pêches particulières.

M. Atleo: Sénateur Stewart, il nous reste moins de 50 bateaux. En règle générale, il s'agit de bateaux de pêche à la traîne. Ils mesurent de 32 pieds à environ 40 pieds, ce qui est considérable pour un bateau de pêche à la traîne. Les autres bateaux auxquels vous faites allusion, nommément les bateaux senneurs, ont une longueur de 55 à 70 pieds. Par ailleurs, ils valent de 600 000 \$ à 1 000 000 \$.

Senator Stewart: You talked about overcapitalization of the fleet. Let me reveal my ignorance. One of the arguments that I hear on the East Coast is that the tax system works to promote overcapitalization. If you reinvest in a new boat and you put a shower in it, it becomes what I call a yacht — I tease the fishermen with that language. You have evaded taxation and have increased your equity. Are the native people susceptible to the same taxation regime as are some of these corporate entities?

Mr. Atleo: Revenue Canada has incredible leeway in terms of who it goes after. I do not think we want to get into that debate.

Some of our people are subjected to it, although that does not include everyone. First Nations people who live at home generally have a better chance of being tax exempt. If they do not live at home and live in an urban area, they are more susceptible to Revenue Canada.

Senator Stewart: That is an interesting line for me, but I will not follow it any further at this time.

We have two types of boats. I wish to move on to the next stage in the operation, namely, the processing of fish. How would the fish be processed effectively? By effectively, I mean economically and in a way that puts the product on the market in good shape so that you can command a good price. How is that done in the First Nations communities, compared with the corporate entity-type of fishery using the larger boats?

Mr. Atleo: There is an interesting dynamic occurring in terms of processing in British Columbia. The large entities that we have been talking about have been closing down their facilities. I suspect very strongly that companies like B.C. Packers now utilize their American facilities down in the State of Washington. They are major players in the State of Alaska. Our free trade agreement works very nicely for that.

In Steveston, they closed down a major plant, which employed several hundred people. They now contract their processing services to smaller operators.

We once had a native fishermen's co-op with processing facilities in Ucluelet and Bella Bella. That cooperative is no longer operating. Our product goes to where we can secure the best price. There are few buying stations. Ucluelet is a fishing town, which probably has the largest number of fishing vessels. Ten short years ago, we had 17 buying stations in that harbour. I believe we had one buyer last year.

Senator Stewart: I know this is a very difficult question to deal with because there are so many causes that operate where a First Nations fisherman sells his catch. What effect has the closing down of local processing had on the price he is able to obtain when he sells to an entity that will process the fish outside the local area?

Le sénateur Stewart: Vous avez fait allusion à la surcapitalisation de la flotte. Permettez-moi de faire l'étalage de mon ignorance. L'un des arguments que j'entends évoquer sur la côte est, c'est que le régime fiscal favorise la surcapitalisation. Si vous réinvestissez dans un bateau neuf et que vous y installez une douche, vous le transformez en yacht — je taquine les pêcheurs en parlant de la sorte. Vous avez évité de payer des impôts et augmenté votre avoir propre. Les autochtones sont-ils assujettis au même régime fiscal que certaines de ces grandes entreprises?

M. Atleo: Le ministère du Revenu du Canada dispose d'une marge de manoeuvre incroyable quant aux personnes à qui il s'attaque. Nous ne voulons pas entrer dans ce débat.

Certains de nos membres sont assujettis à ce régime, même si ce ne s'applique pas à tout le monde. Les membres des Premières nations qui vivent sur leur propre territoire sont plus susceptibles d'être exempts d'impôt. S'ils vivent en milieu urbain, à l'extérieur de leur territoire, ils sont plus susceptibles d'être visés par Revenu Canada.

Le sénateur Stewart: Voilà une précision qui m'intéresse, mais je n'insisterai pas pour le moment.

Nous avons deux types de bateau. Je souhaite maintenant passer à l'étape suivante du processus, nommément la transformation du poisson. Comment peut-on transformer le poisson de façon efficace? J'entends le mot «efficace» dans un sens économique mais je veux aussi dire que le produit mis en marché est de bonne qualité, de sorte qu'il commande un bon prix. Comment procède-t-on dans les communautés des Premières nations, par rapport à ce qui se fait dans la pêche commerciale faisant appel à des navires de plus grande taille?

M. Atleo: Dans la transformation qui s'effectue en Colombie-Britannique, on note une dynamique intéressante. Les grandes entreprises auxquelles nous avons fait allusion ont fermé leurs usines. Je soupçonne très fortement des sociétés comme B.C. Packers d'utiliser maintenant leurs usines américaines dans l'État de Washington. En Alaska, ces sociétés jouent un rôle de premier plan. Sur ce plan, l'Accord de libre-échange les sert à merveille.

À Steveston, on a fermé une usine majeure, qui employait quelques centaines de personnes. On a maintenant confié les services de transformation à de plus petits exploitants.

Autrefois, une coopérative de pêcheurs autochtones exploitait des usines de transformation à Ucluelet et à Bella Bella. La coopérative n'est plus en activité. Nous acheminons notre produit à l'usine qui nous assure le meilleur prix. Il y a peu de postes d'achat. Ucluelet est une ville de pêcheurs, celle qui compte probablement le plus grand nombre de navires de pêche. Il y a dix ans à peine, le port comptait 17 postes d'achat. L'année dernière, je crois qu'il n'y avait qu'un seul acheteur.

Le sénateur Stewart: Je sais qu'il s'agit d'une question très difficile à aborder en raison des nombreux facteurs qui entrent en ligne de compte lorsqu'un pêcheur autochtone vend ses prises. Quel effet la fermeture de l'usine de transformation locale a-t-elle sur le prix que ce pêcheur obtient lorsqu'il doit vendre le produit de sa pêche à une usine de l'extérieur de la région?

Mr. Atleo: Some of that depends on how he handles the fish once he catches it. Some units can freeze the product on the grounds. Basically, the reduction of buyers forces the small operator's operating costs up, because he usually must go further in order to sell his product. That affects the quality of the product by the time it is delivered.

Senator Butts: Thank you very much, gentlemen. This discussion has been very valuable. We have been talking a great deal about the kinds of quotas that you are talking about as well.

You said that your regional management boards would work on licensing and quota development. Is that correct?

Mr. Watts: Yes.

Senator Butts: Therefore, you do want quotas, but you do not want IQs or ITQs. Do you just want Qs?

Mr. Watts: We said that we would handle allocations, and if we end up with quotas, then we will handle them. As long as you realize we are talking about community or regional allocations or quotas. I do not want to get it confused with ITQs. It must be something for the region or for our communities. What we are talking about is a very different concept. It is something attached to the west coast of Vancouver Island, which we would handle as a board for our communities.

Senator Butts: So that is not privatization, but an IQ is privatization. What is your real sense of privatization? I ask because you have condemned privatization.

Mr. Atleo: I will try to answer that.

Senator Butts: I am confused with the terminology.

Mr. Atleo: For First Nations people in British Columbia, it is very important because we are negotiating modern-day treaties. If we are negotiating resources that are privatized, there is a compensation factor that kicks in immediately, and all compensation costs in our treaty negotiations come off the top. If we start creating compensation, we are taking it away from First Nations, because it all comes in one cost and compensation comes off the top. The further the government goes down the road of privatization, the less will be available to First Nations in the negotiations.

Senator Butts: If your communities get quotas, will they then decide who goes fishing?

Mr. Atleo: We hope to negotiate that kind of jurisdiction.

Senator Butts: When individual fishermen go fishing, is the fish for them, or is it for everyone? I am just trying to get around the privatization question.

M. Atleo: Tout dépend de ce qu'il fait avec le poisson après l'avoir capturé. Certaines unités peuvent congeler le produit sur place. Essentiellement, la réduction du nombre d'acheteurs a un effet à la hausse sur les frais de fonctionnement du petit exploitant parce que, habituellement, il doit aller plus loin pour vendre le produit de sa pêche. Le phénomène a également une incidence sur la qualité du produit livré.

Le sénateur Butts: Messieurs, je vous remercie beaucoup. La discussion a été très profitable. Nous avons beaucoup parlé du genre de quotas que vous évoquez à votre tour.

Vous avez indiqué que les conseils de gestion régionaux s'occuperaient de l'attribution des permis et de l'établissement des quotas. Est-ce exact?

M. Watts: Oui.

Le sénateur Butts: Dans ce cas, vous êtes d'accord avec les quotas, mais pas avec les QI ni avec les QIT. Vous voudriez qu'on s'en tienne aux quotas tout court.

M. Watts: Ce que nous disons, c'est que nous nous occuperions des allocations; si nous aboutissions un jour à des quotas, c'est nous qui nous en occuperions. Ne perdez cependant pas de vue qu'il s'agirait d'allocations ou de quotas communautaires ou régionaux. Je ne veux pas qu'on les confonde avec les QIT. Il doit s'agir d'une mesure visant la région ou nos communautés. Le concept que nous évoquons est tout à fait différent. Il serait rattaché à la côte ouest de l'île de Vancouver, et c'est le conseil qui s'en occuperait au nom des communautés.

Le sénateur Butts: Ce dont vous parlez n'est pas assimilable à une privatisation, au contraire des QI. Comment définissez-vous la privatisation? Je pose la question parce que vous avez condamné ce modèle.

M. Atleo: Je vais tenter de répondre à votre question.

Le sénateur Butts: Je ne suis pas certaine de bien comprendre les mots.

M. Atleo: Pour les Premières nations de la Colombie-Britannique, il s'agit d'un enjeu très important parce que nous avons entrepris de négocier des traités modernes. Si nous négocions des ressources privatisées, un facteur de compensation entre immédiatement en jeu, et, dans le cadre des négociations qui entourent les traités, toutes les compensations sont déduites d'emblée. Si nous établissons des compensations, nous en priverons les Premières nations, parce qu'elles seront toutes regroupées dans un même poste et versées d'emblée. Plus le gouvernement s'avance sur la voie de la privatisation, et moins les Premières nations pourront réaliser des gains dans le cadre des négociations.

Le sénateur Butts: Si vos communautés obtiennent des quotas, comment déterminera-t-on qui sera autorisé à pêcher?

M. Atleo: Nous espérons obtenir ce genre de pouvoir.

Le sénateur Butts: Les prises des pêcheurs individuels leur appartiennent-elles ou appartiennent-elles à tous? J'essaie simplement de comprendre la question de la privatisation.

Mr. Atleo: We need to understand what we are talking about when we speak of community allocations. Right now, there is a buyback program in British Columbia, where licences are bought back. There is an allocation that comes with those licences. They will end up in a pool, and from that pool someone will have the ability to reallocate those resources.

Senator Butts: Is that your board?

Mr. Atleo: There is a large reduction of fishermen on the west coast of Vancouver Island. That means there is a reduction of allocations because there are fewer licences. We do not want to lose that quota. Once we succeed in establishing the joint management model or mechanism, we want to keep the quota on the west coast of Vancouver Island. We still want to be able to access it. We would like to privatize it. In other words, we want to be able to issue the licences to whoever will operate and whoever will harvest the fish. It is important to understand the whole picture. We can pick away at privatization.

Senator Butts: Does DFO have any say in this, or will you do it alone?

Mr. Watts: Yes, they will. We have been working cooperatively with them for a number of years. I will give you an example of what I was talking about in terms of community allocations and who would fish. As a community, we sit down together in my First Nation and try to design fisheries plans that share the fish as fairly as possible within the community. We do that by setting areas for fishing, opening times and closing times, and the type of gear that can be used for fishing. That is how we try to make it fair and equitable for everyone within the community. We have been doing this in our community for the better part of 20 years and it works very well for us. However, we are trying to expand that into the whole west coast of Vancouver Island, perhaps including non-Nuu-chah-nulth communities in the plans. It is not so far-fetched. If we had the regional management board and had that task put in front of us, we could ensure our communities set up fisheries plans and systems that would be fair and equitable to all our communities.

Senator Butts: On the regional management board, how do you get your members? Are all the members fishermen?

Mr. Watts: No. We do not have the board yet. We have a society set up on an interim basis. After we had our conference in May of 1997, we set up a steering committee. In the interim, we set up a society to bridge us toward this board. We also have an agreement with Fisheries Renewal B.C., a provincial program in British Columbia, to handle approximately \$600,000 to help rebuild streams and to help with other enhancement projects on the west coast of Vancouver Island. It is an interim measure we needed to take to make ourselves functional. It also proves that we are capable of having a diverse cross-section of different interests

M. Atleo: Il faut bien comprendre ce que nous entendons par «allocations communautaires». À l'heure actuelle, il existe en Colombie-Britannique un programme de rachats en vertu duquel des permis sont rachetés. Ces permis s'assortissent d'une allocation. Les allocations seront mises en commun, et c'est à partir de ce regroupement que nous réaffecterons les ressources.

Le sénateur Butts: Est-ce là la fonction de votre conseil?

M. Atleo: Sur la côte ouest de l'île de Vancouver, on assiste à une réduction importante du nombre de pêcheurs. Il résulte de la diminution du nombre de permis et une diminution du nombre d'allocations. Nous ne voulons pas perdre ce quota. Une fois le modèle ou le mécanisme de gestion conjointe établi, nous voudrions conserver le quota sur la côte ouest de l'île de Vancouver. Nous voudrions toujours pouvoir y accéder. Nous aimerions qu'il soit privatisé. En d'autres termes, nous voulons être en mesure de délivrer des permis à qui exploitera la ressource. Il importe de comprendre le portrait d'ensemble. Nous pouvons opter pour une privatisation sélective.

Le sénateur Butts: Le MPO aura-t-il son mot à dire ou agirez-vous seul?

M. Watts: Oui, il aura son mot à dire. Nous travaillons en coopération avec le ministère depuis un certain nombre d'années. Permettez-moi de vous donner un exemple de ce que je voulais dire au sujet des allocations communautaires et de qui sera autorisé à pêcher. Les membres de ma Première nation, qui forment une communauté, s'efforcent de mettre au point des plans de pêche ayant pour effet de répartir la ressource le plus équitablement possible dans la communauté. Pour ce faire, nous définissons des zones de pêche, des périodes d'ouverture et de fermeture ainsi que le type d'engin qui peut être utilisé. Voilà comment nous tentons de faire que la situation soit juste et équitable pour tous les membres de la communauté. Dans notre communauté, nous agissons de la sorte depuis pratiquement 20 ans, et les résultats sont pour nous concluants. Toutefois, nous tentons maintenant d'étendre ce principe à l'ensemble de la côte ouest de l'île de Vancouver, peut-être en associant aux plans des communautés n'appartenant pas aux Nuu-chah-nulth. Ce n'est pas une idée tirée par les cheveux. Si nous nous dotons d'un conseil régional de gestion et que nous lui confions cette tâche, nous avons l'assurance que les communautés mettent au point des plans et des systèmes de pêche justes et équitables pour tous.

Le sénateur Butts: Comment recrutez-vous les membres de votre conseil de gestion régional? Les membres sont-ils tous des pêcheurs?

M. Watts: Non. Le conseil n'existe pas encore. Nous avons constitué une société à titre provisoire. Après avoir tenu notre conférence de mai 1997, nous avons établi un comité de direction. Entre-temps, nous avons constitué une société qui a pour tâche de nous conduire à la création du conseil. Nous avons également conclu une entente avec Fisheries Renewal B.C., programme provincial de la Colombie-Britannique, en vertu de laquelle environ 600 000 \$ seront investis dans le réaménagement de cours d'eau ainsi que dans d'autres projets de mise en valeur sur la côte ouest de l'île de Vancouver. C'est là une mesure provisoire

on the west coast of Vancouver Island, working together cooperatively in developing this management board.

Through the steering committee, we have RAMS, the Regional Aquatic Management Society. The executive includes Rose Davison, Dan Edwards and myself. We have asked the federal and provincial governments to appoint half of the board. We as First Nations will appoint the other half of the board. In each community we will decide who the representatives will be, whether they be local politicians, fishermen, recreational fishermen, or councillors from our First Nations communities.

Senator Butts: Will part of that be decided by elections?

Mr. Watts: Yes.

Senator Robichaud: It seems that you are well on your way to establishing those regional management boards. There has been a great deal of work done and we see in your document that you have the federal minister, the provincial premier and many other people supporting this concept. You say that you could manage the fisheries. I have no doubt that you could. It would not be easy because whatever you do in fisheries is complicated. You must try to make allocations fair for the people who have an interest.

If you were to do the management of the stocks or the quotas, you would need more than what you have now in the communities, would you not? Or would you start with that first?

Mr. Atleo: I believe there is a process underway now of capacity building. From a First Nations perspective, through the Aboriginal Fisheries Strategy, we already have trained technicians, guardians and monitors. In addition, in order to meet the requirements that we envision in a joint management board, the West Coast Sustainability Association and our Regional Aquatic Management Society have secured funds that are also designed to build our capacity.

Senator Robichaud: You would need more resources to make it work — not human resources but fish resources. You would still have some communities and some individuals in those communities who would depend on that resource, would you not?

Mr. Atleo: Yes.

Senator Robichaud: You mentioned hake. Would you envision going in the same direction?

Mr. Atleo: Our ultimate objectives are all aquatic resources, but we would look at those underutilized species. We definitely have a strong interest in underutilized species. We have a strong interest in establishing self-financing mechanisms, which would reduce government costs. We can be very creative in this area.

que nous devons prendre pour devenir fonctionnels. Nous nous sommes également montrés capables de réunir un éventail d'intérêts divergents sur la côte ouest de l'île de Vancouver et de travailler en coopération à l'élaboration de ce conseil de gestion.

Par le truchement du comité de direction, nous avons constitué la société régionale de gestion aquatique, dont le comité de direction se compose de Rose Davidson, de Dan Edwards et de moi-même. Nous avons demandé aux gouvernements fédéral et provincial de nommer la moitié des membres du conseil. Les Premières nations nommeront l'autre moitié. Il incombera à chacune des communautés de désigner ses représentants, qu'il s'agisse de politiciens locaux, de pêcheurs, de pêcheurs sportifs ou de conseillers issus des communautés des Premières nations.

Le sénateur Butts: Pour y parvenir, aura-t-on en partie recours à des élections?

M. Watts: Oui.

Le sénateur Robichaud: Vous me paraissez bien en voie d'établir ces conseils de gestion régionaux. Vous avez déjà abattu une somme de travail considérable, et on constate à la lecture de votre document que votre concept a obtenu l'appui du ministre fédéral, du premier ministre provincial et de nombreuses autres personnes. Vous nous dites que vous seriez capables de gérer les pêches. Je n'en doute absolument pas. La tâche ne serait pas facile parce que, dans le domaine des pêches, tout est toujours compliqué. Les allocations doivent être réparties équitablement entre les parties intéressées.

Si la gestion des stocks ou des quotas devait vous être confiée, vous auriez besoin de plus de ressources que ce dont vous disposez dans vos communautés, n'est-ce pas? Ou préféreriez-vous partir de ce que vous avez?

M. Atleo: Je pense qu'un mécanisme de mise en valeur du potentiel s'est enclenché. Dans le cadre de la Stratégie sur les pêches autochtones, les Premières nations se sont déjà dotées de techniciens, de gardes et de contrôleurs dûment formés. Pour répondre aux exigences qui, selon nous, se rattachent à un conseil de gestion conjoint, la West Coast Sustainability Association et notre société régionale de gestion aquatique ont également réuni des fonds qui seront utilisés pour mettre en valeur notre potentiel.

Le sénateur Robichaud: Pour que tout fonctionne, vous aurez besoin de plus de ressources — et je fais allusion non pas aux ressources humaines, mais bien plutôt aux ressources halieutiques. Certaines communautés et, dans ces dernières, certains particuliers continueraient de dépendre de la ressource, n'est-ce pas?

M. Atleo: Oui.

Le sénateur Robichaud: Vous avez fait allusion à la merluche. Envisageriez-vous d'aller dans la même direction?

M. Atleo: Nos objectifs ultimes portent sur l'ensemble des ressources aquatiques, mais nous nous intéresserions aux espèces sous-utilisées. Les espèces sous-utilisées nous intéressent incontestablement. Nous manifestons beaucoup d'intérêt pour l'établissement de mécanismes d'autofinancement qui permettraient aux gouvernements de réduire leurs coûts. Nous pouvons faire preuve de beaucoup de créativité dans ce domaine.

Senator Perrault: You are a credit to British Columbia. You have given us constructive ideas and thoughtful considerations in your presentation.

You said that you are well underway in selecting the best method to appoint the members of the Regional Aquatic Management Board. Have you decided on the details, namely, how many members and their qualifications? How will the board be selected? Will it be by referendum or will there be a selection process as there is in an election?

Mr. Atleo: We now have active members in the Regional Aquatic Management Society. They are called directors. They include representatives of communities, mayors, regional district representatives as well as representatives from the sport fishing community.

Senator Perrault: Do you have people with expertise in fisheries as well as people with scientific knowledge?

Mr. Atleo: Within our communities and regions of the Nuuchah-nulth Tribal Council, we now have biologists that are employed by us. There is an administrator, who is a trained biologist. He supervises three other biologists who work in the community.

Senator Perrault: I should like to know how many members there will be and what their terms of service will be. If we wish to be competitive in the world market, it is important that we manage this great resource as efficiently as possible.

Mr. Atleo: In the discussion document we created for the Department of Fisheries and Oceans in the negotiating process, we suggested that 10 members sit on the board.

Senator Perrault: You do not want it to be too cumbersome.

Mr. Atleo: No. We had flagged the idea of representation from water sheds, namely, Nootka Sound, Clayoquot Sound, Barkley Sound, and so on.

Senator Perrault: What kind of relationship do you have with the Department of Fisheries and Oceans?

Mr. Atleo: We have a strong relationship.

Senator Perrault: Could you tell us your thoughts on that point?

Mr. Atleo: They are sitting with us now as we talk with federal treaty negotiators. DFO has been present every step of the way. They ask the same question: What role do you see us playing in terms of development? We see them as local fishery employees and, perhaps, part of the board. That is what this is about, namely, locally managed resources.

Senator Perrault: The community would have a vested interest in having a successful fishery, would it not?

Le sénateur Perrault: Vous êtes des atouts pour la Colombie-Britannique. Dans votre témoignage, vous nous avez présenté des idées constructives aussi bien que des considérations réfléchies.

Vous dites avoir accompli des progrès considérables dans la détermination du meilleur moyen de nommer les membres du conseil régional de gestion aquatique. Avez-vous convenu des détails, notamment le nombre de membres et leurs qualifications? Comment ces derniers seront-ils choisis? Procédera-t-on par référendum, ou aura-t-on recours à un mécanisme de sélection comme dans une élection?

M. Atleo: La société régionale de gestion aquatique compte aujourd'hui des membres actifs, appelés administrateurs. Il s'agit de représentants des communautés, de maires, de représentants du district régional ainsi que de représentants des pêcheurs sportifs.

Le sénateur Perrault: Misez-vous sur des personnes spécialisées dans les pêches aussi bien que sur des scientifiques?

M. Atleo: Dans les communautés et les régions chapeautées par le conseil tribal Nuuchah-nulth, nous employons maintenant des biologistes. Il y a un administrateur, biologiste de formation, qui supervise trois autres biologistes qui travaillent dans la communauté.

Le sénateur Perrault: J'aimerais savoir combien de membres comptera le conseil et quelle sera la durée de leur mandat. Pour soutenir la concurrence au sein du marché mondial, nous devons gérer cette ressource importante le plus efficacement possible.

M. Atleo: Dans le document de travail que nous avons mis au point à l'intention du ministère des Pêches et des Océans dans le cadre du processus de négociation, nous avons proposé un conseil composé de dix membres.

Le sénateur Perrault: Vous ne voulez pas que l'appareil soit trop lourd.

M. Atleo: Non. Nous avons évoqué la possibilité d'établir une représentation selon les bassins hydrographiques, notamment la baie Nootka, la baie Clayoquot, la baie Barkley, et ainsi de suite.

Le sénateur Perrault: Quel genre de relations entretenez-vous avec le ministère des Pêches et des Océans?

M. Atleo: Nous entretenons avec lui des relations très solides.

Le sénateur Perrault: Pouvez-vous nous faire part de vos réflexions sur ce point?

M. Atleo: Des représentants du ministère assistent aux pourparlers que nous tenons avec des négociateurs de traités fédéraux. Le MPO a été présent à toutes les étapes du processus. Ses représentants nous posent toujours la même question: sur le plan du développement, quel rôle serions-nous appelés à jouer? Selon nous, ils pourraient être considérés comme des employés des pêcheries locales et peut-être même faire partie du conseil. C'est précisément la gestion des ressources au niveau local qui fait l'enjeu du débat.

Le sénateur Perrault: La communauté aurait ainsi tout intérêt à ce que la pêche réussisse, n'est-ce pas?

Mr. Atleo: Yes. The marked difference in terms of what we are suggesting is that our board would be totally accountable.

Senator Perrault: Do you believe the days of fish congesting the waterways and oceans teeming with salmon will ever come back? They tell me that technology is such that, by using a satellite guidance system, every fishing boat knows exactly where the fish are at any time. They can identify schools of fish and they can harvest in a few hours what would have taken several days or weeks when these seas were teeming with fish. Do you think we will ever return to those days of abundance?

Mr. Atleo: It is our intention to rebuild many of the streams that have been ignored too long right in our own backyards. Some of us are young enough to recall those abundant days. We believe we can do it — perhaps not to the levels that we remember, but we will come close to it. Because of development, there are factors existing now that have an impact on the capacity of some of those streams.

Senator Perrault: Today, is competition different than what it was in the past? There are fish farms out there. What is the future of the fish farm industry?

Mr. Atleo: If they continue to pollute our environment, it is very bleak.

Senator Perrault: Do you believe there are some health downsides?

Mr. Atleo: There is no question about it.

Senator Perrault: You wish to maximize your profits by establishing regional boards. Would you have a marketing person with expertise on that board? If not, with the trade situation as it is today, we could have a situation where American salmon from Bristol Bay could overwhelm us at some point. Is that a possibility?

Mr. Atleo: They have an impact now, simply because of the free trade aspect. People can bring 25 per cent of the production in British Columbia from the United States. This happens frequently, especially through the Alaskan door.

Senator Perrault: Have they not had oceans teeming with fish there in past years?

Mr. Atleo: Yes; they have had many.

Senator Perrault: Do you think the El Niño effect that has been wreaking havoc lately is a one-time wonder, or will it permanently affect the ability of fish to reproduce?

Mr. Atleo: El Niño is always a concern to us. It was here three or four years ago and a lot of coho returned this year. Their return had nothing to do with action taken by DFO.

Senator Perrault: You are not about to give up on the coho, then?

Mr. Atleo: No.

M. Atleo: Oui. Ce qui fait l'originalité de notre proposition, c'est que le conseil serait entièrement imputable.

Le sénateur Perrault: Croyez-vous qu'on revivra un jour l'époque où les voies d'eau étaient encombrées par les poissons et où les océans grouillaient de saumon? Ce qu'on me dit, c'est que la technologie est telle aujourd'hui que tous les bateaux de pêche, grâce à un système de guidage par satellite, savent exactement où les poissons se trouvent en tout temps. Ils peuvent repérer les bancs de poisson et récolter en quelques heures ce qu'on aurait mis quelques jours ou quelques semaines à faire à l'époque où les mers grouillaient de poisson. Pensez-vous que ces périodes d'abondance reviendront un jour?

M. Atleo: Nous avons l'intention de restaurer bon nombre des cours d'eau que nous négligeons depuis trop longtemps, dans notre propre cour. Certains d'entre nous sont suffisamment jeunes pour se rappeler ces journées d'abondance. Nous croyons pouvoir y parvenir — peut-être pas aux niveaux dont nous avons le souvenir, mais nous nous en rapprocherons. En raison du développement, on doit aussi composer avec des facteurs qui influent sur la capacité de certains de ces cours d'eau.

Le sénateur Perrault: De nos jours, la concurrence est-elle différente de ce qu'elle était par le passé? Il y a maintenant des exploitations piscicoles. Quel est l'avenir de la pisciculture?

M. Atleo: Si cette industrie continue de polluer l'environnement, son avenir est des plus sombres.

Le sénateur Perrault: Vous croyez donc qu'il y a certains inconvénients pour la santé?

M. Atleo: Sans aucun doute.

Le sénateur Perrault: Vous voulez optimiser vos profits en constituant des conseils régionaux. Au sein du conseil, vous assureriez-vous d'avoir un spécialiste du marketing? Étant donné l'état actuel du commerce, nous risquons, dans le cas contraire, d'être envahis par le saumon américain en provenance de Bristol Bay. Est-ce possible?

M. Atleo: Le poisson américain a un impact, simplement en raison du libre-échange. On peut importer des États-Unis 25 p. 100 de la production de la Colombie-Britannique. On le fait fréquemment, en passant surtout par l'Alaska.

Le sénateur Perrault: Au cours des dernières années, la ressource y a été abondante, n'est-ce pas?

M. Atleo: Oui, les poissons étaient nombreux.

Le sénateur Perrault: Pensez-vous que le phénomène El Niño, dont les effets se sont faits sentir ces derniers temps, est un phénomène ponctuel, ou aura-t-il un effet permanent sur la capacité du poisson de se reproduire?

M. Atleo: El Niño est toujours une préoccupation pour nous. Le phénomène s'est fait sentir il y a trois ou quatre ans et, cette année, le saumon coho est de retour. Ce retour n'a rien à voir avec les mesures prises par le MPO.

Le sénateur Perrault: Vous n'entendez donc pas renoncer au coho?

M. Atleo: Non.

Senator Adams: We heard another native group from British Columbia tell us almost the same thing. The minister had stopped most of their salmon fishing early last June and some fishermen were to receive compensation. Does your organization operate in the same way? What has the minister said to you? Does he tell you that you cannot fish anymore? We heard that he has said that you cannot fish for salmon for five or six years. What does your organization think about what is happening now, namely, that fishermen cannot fish?

Mr. Alexander: With regional management, we can look at sustainable fisheries that happen in our region if they are managed locally on a small scale, but do not impact on endangered stocks. It cannot be done on a large-scale fishery. You cannot have a large fishery on these stocks. We can close the whole coast, but we do not think it is necessary. Our fishermen need to have access to the stocks that are healthy and it must be managed.

The question that Senator Perrault raised was a good one, namely, what about the value of these products? We believe we can do more with less. We can harvest less fish and get a higher quality. If you have been out sport fishing on the West Coast, you know that there are beautiful fish out there. There are beautiful fish all the way home, but we have a reputation for the highest quality fish in the world and the world is looking for those types of products. We do not need to yield a large harvest. We can harvest at a lower rate, if that is what is needed.

There have been El Niños. Records indicate that there were some in the 1930s. They are a natural occurrence, and we must expect them and harvest at a lower rate when they come. We believe that we can do more with less on the West Coast; it is the right direction to go.

Senator Adams: How do you get the quotas now?

Mr. Alexander: Money is the bottom line. It is very difficult for people in remote communities, particularly where people have small reserves and a big ocean. You cannot mortgage to buy extra licences and quotas. Some fishers owned licences and quotas in the first place and they were expropriated. Many of the fishers in our region, both native and non-native, owned quotas and lost their privileges because they did not overfish.

This is the contradiction. They did not go out when they had a season with enough to sustain them in a small coastal communities. Later on, without the consultation that they were supposed to have, these fishers were informed that they were losing their licences because they did not put enough fish in. They did not go out and race for the fish, which is what we now talk about avoiding. They were penalized. They lost their licences all over the coast.

Le sénateur Adams: Un autre groupe d'autochtones de la Colombie-Britannique a tenu à peu près les mêmes propos que vous. Au début de juin, le ministre a mis un terme à l'essentiel de leur pêche au saumon, et certains pêcheurs recevront une compensation. Votre organisme fonctionne-t-il de la même manière? Que vous a dit le ministre? Vous a-t-il dit que vous ne pouviez plus pêcher? Selon ce qu'on nous a rapporté, il aurait déclaré que vous ne pourriez pas pêcher le saumon avant de cinq ou six ans. Que pense votre organisme de la situation actuelle, à savoir que les pêcheurs ne sont pas autorisés à pêcher?

M. Alexander: Avec la gestion régionale, nous pouvons compter sur des pêches viables dans notre région, à condition qu'elles soient gérées, à petite échelle, au niveau local, sans nuire aux stocks menacés. On ne peut le faire dans le cadre d'une pêche à grande échelle. On ne peut organiser une pêche à grande échelle de ces stocks. On peut interdire la pêche sur toute la côte, mais, à notre avis, ce n'est pas nécessaire. Nos pêcheurs doivent avoir accès à des stocks en santé, lesquels doivent être gérés.

La question soulevée par le sénateur Perrault est fort valable, savoir quelle est la valeur de ces produits? Nous croyons pouvoir faire plus avec moins. Nous pouvons récolter moins de poisson et obtenir une meilleure qualité. Si vous vous êtes adonnés à la pêche sportive sur la côte ouest, vous savez qu'on y retrouve de magnifiques poissons partout, mais nous avons la réputation de produire le poisson de la meilleure qualité qui soit au monde, et le monde est en quête de produits de ce type. On n'a pas besoin de produire beaucoup. S'il le faut, nous pouvons produire moins.

Il y a eu d'autres manifestations du phénomène el Niño. Selon les dossiers, le phénomène s'est manifesté dans les années 30. Il s'agit d'un phénomène naturel, et nous devons nous attendre à récolter moins lorsqu'il se manifeste. Sur la côte ouest, nous croyons pouvoir faire plus avec moins. C'est la voie dans laquelle on doit s'engager.

Le sénateur Adams: Comment obtenez-vous maintenant les quotas?

M. Alexander: L'argent est à la base de tout. Dans les collectivités éloignées, la situation est très difficile particulièrement pour les personnes confrontées à de petites réserves et à un gros océan. On ne peut contracter une hypothèque pour acheter des permis et des quotas additionnels. Certains pêcheurs étaient titulaires de permis et de quotas, et ils ont été expropriés. Bon nombre de pêcheurs de notre région, autochtones et non-autochtones, possédaient des quotas et ont perdu leurs privilèges faute d'avoir pratiqué la surpêche.

Voilà le paradoxe. Lorsque, dans le courant d'une saison, la ressource était suffisante pour leur permettre de subvenir à leurs besoins dans une petite communauté côtière, ils sont restés à la maison. Plus tard, on a informé ces pêcheurs qu'ils avaient perdu leur permis faute d'avoir récolté du poisson en quantité suffisante sans qu'on ait tenu les consultations qui devaient avoir lieu. Ces pêcheurs n'ont pas pêché fébrilement, et c'est précisément la pêche débridée que nous voulons maintenant éviter. Ils ont été pénalisés. Tout le long de la côte, des pêcheurs ont ainsi perdu leur permis.

A couple of our fishers lost their licences and now they are getting them back, but a high limit has been placed on them. The fishers currently find themselves in the position of having to sell those licences in order to keep their salmon licences. Now they are being told that their salmon licences are going to be carved down to a licence for their area and that they cannot gillnet the regionally developed fish. Those regionally developed fish were promoted by the salmon enhancement programs, to foster regional development.

Native people's employment, which was one of those five accounts that I was talking about earlier, was thrown out the window. There was no consultation in the licensing division.

Fishers in our region are placed at a disadvantage. The fisheries are being turned into a capital system. It is no longer a question of keeping up a boat, having an efficient vessel, looking after your gear, and buying bait. Those things do not count.

The fishers' major expense now is buying a piece of paper from a slum landlord. They do not wish to be serfs in a feudal system any longer.

Senator Adams: Should the board be able to set a boundary and not allow commercial fishing in some areas. Is that your concern? How could that be worked out? Will they have quotas there?

There are about 14 communities where there is concern about the fishers. If everyone were nice, they could divide the quota and each person would be able to have a little fish every summer.

What areas would have the quotas for catching salmon?

Mr. Atleo: We see the importance for creating understanding between the local Native peoples. There are protocol agreements in place now.

That is being exercised now for some of our tribes who like to fish sockeye. An abundance goes through a certain territory.

We formally request that we can come and harvest there, knowing that a surplus exists there. If they agree we go and do that. They extend the same courtesy to us. If they want to come and fish herring, they formally ask us if they can come and harvest.

Even though they have a licence and DFO controls it, there is a practice of observing protocol. We see an extensive system of protocols and understanding between not only First Nations but other communities, as well.

Senator Adams: We heard that there is much more salmon this year than in other years. Have you heard the same thing? You see all the salmon just go up the river and back down, and the

Deux ou trois de nos pêcheurs qui avaient perdu leur permis sont en voie de les récupérer, mais ils s'assortissent d'une limite élevée. À l'heure actuelle, des pêcheurs sont dans l'obligation de vendre ces permis pour pouvoir garder leur permis de pêche au saumon. On leur dit maintenant que leurs permis de pêche au saumon ne seront plus que des permis de pêche de zone et qu'ils ne sont pas autorisés à pêcher au filet maillant le poisson qui a grandi dans la région. Or, ce poisson est le résultat des programmes de mise en valeur du saumon, qui avait pour but de favoriser le développement régional.

La situation de l'emploi chez les autochtones, soit l'un des cinq comptes que j'ai évoqués plus tôt, a été mise de côté. Le moment venu de répartir les permis, on n'a tenu aucune consultation.

Les pêcheurs de notre région sont désavantagés. On a fait des pêcheries un système capitaliste. Il ne s'agit plus désormais d'entretenir un bateau, de se doter d'un navire efficace, de s'occuper de son engin ni d'acheter des appâts. Ces éléments ne comptent plus.

De nos jours, l'achat d'un morceau de papier auprès d'un propriétaire de taudis est la principale dépense des pêcheurs. Nous ne voulons plus être les serfs d'un système féodal.

Le sénateur Adams: Le conseil devrait-il être habilité à délimiter des frontières et à interdire la pêche commerciale dans certains secteurs? Est-ce là ce qui vous préoccupe? Quelles seraient les modalités de fonctionnement? Des quotas s'appliqueraient-ils?

Il y a environ 14 communautés qui se préoccupent du sort des pêcheurs. Si tout le monde était gentil, on pourrait diviser le quota, et chacun pourrait, chaque été, capturer une petite quantité de poisson.

Dans quelle zone les quotas de pêche au saumon s'appliqueraient-ils?

M. Atleo: Nous savons qu'il importe de favoriser la compréhension entre les peuples autochtones locaux. Des protocoles d'entente sont en vigueur.

On fait actuellement valoir ces protocoles auprès de certaines de nos tribus qui aiment s'adonner à la pêche au saumon sockeye. Dans un certain territoire, la ressource est abondante.

Sachant qu'un surplus existe, nous demandons officiellement la permission de venir pêcher. Avec leur accord, nous nous exécutons. Ces tribus nous rendent la politesse. Si elles souhaitent pêcher le hareng, elles nous en font officiellement la demande.

Même si elles sont titulaires d'un permis et que le MPO exerce un contrôle, la pratique veut que l'on se conforme aux modalités du protocole. Nous envisageons un système de protocole et d'entente non seulement entre Premières nations, mais aussi avec d'autres communautés.

Le sénateur Adams: On nous a dit que le saumon était cette année beaucoup plus abondant que par les années passées. Avez-vous entendu dire la même chose? Il paraît que le saumon

government says the fish are gone. I was wondering if you are finding the same thing in your fishery?

Mr. Alexander: Yes, there were large returns this year, particularly in the rivers for the chum.

As those fish started to show up, the large companies decided not to buy them. They walked away from it. It is very frustrating for us to lose control of these fisheries and then have large companies say they were not going to bother buying the fish we have harvested.

The companies are saying that we had better take our fish somewhere else. There is a real concern on the coast with this in-and-out motion controlled by the corporation, for the corporation's interest only.

We are concerned that we will lose our infrastructure. If we do, it will affect not just commercial fishers, who we are talking about tonight. If an American tourist goes up the coast and sees no fuel docks in Masset, for example, or restaurants, all industries will be affected.

We need all parts of the economy and that is what this board reflects. We are dealing with the commercial sports fishery, the average angler and all aspects of the communities, particularly industry.

The important thing to look at is principles. It does not matter which system is in place. If we want to call it a quota system, we can, but we are still just talking about a bunch of fish. You may have an open fishery and stop it occasionally and tell the fishers to only take five fish each. It is a simple management system.

There is nothing wrong with a management system. There is a big difference when you get to unprincipled ownership of the resource that future generations cannot control.

If we lose that right to control it and make people accountable to principles, we are in trouble.

The Chairman: My question concerns the proposed partnership provisions in the Fisheries Act, the former Bill C-62, which died on the Order Paper in the last Parliament. Are you familiar with the provisions as outlined in those proposals? Does your group have any position on those proposals?

Mr. Alexander: They scare us. We have been accused of being paranoid, but that refers to unjustified fears. We keep seeing these fears becoming reality and we are hoping that we can turn our fears into a really positive initiative here. Bill C-62 really concerned us. You may have the minister of the day being a very nice person, maybe a benevolent dictator. We could have a really good situation or one where we get someone who decides to abuse those powers.

remonte le fleuve et redescend, tandis que le gouvernement prétend que la ressource a disparu. Je me demandais si vous faites le même constat dans votre pêcherie?

M. Alexander: Oui, les remontes sont bonnes cette année, particulièrement dans les rivières à saumon keta.

Dès que le poisson a fait son apparition, les grandes sociétés ont décidé de ne pas l'acheter. Elles s'en sont détournées. Il est très frustrant pour nous de perdre le contrôle de ces pêcheries pour ensuite entendre les grandes sociétés nous dire qu'elles ne vont pas se donner la peine d'acheter le poisson que nous avons récolté.

Les sociétés nous disent d'aller vendre notre poisson ailleurs. Ce mouvement de va-et-vient contrôlé par les sociétés, dans leur seul intérêt, suscite des préoccupations bien réelles le long de la côte.

Nous craignons de perdre notre infrastructure. Si cela arrive, il n'y aura pas que les pêcheurs commerciaux, dont nous parlons ce soir, qui seront touchés. Si un touriste américain parcourt toute la côte, mais en vain, à la recherche d'un quai pour refaire le plein ou encore un restaurant, à Masset, par exemple, ce sont toutes les industries qui seront touchées.

Nous avons besoin de toutes les parties de l'économie, et c'est ce que reflète le conseil. Il est question ici de la pêche sportive de commerce, du pêcheur à la ligne moyen et de tous les aspects d'une collectivité, particulièrement l'emploi.

Ce qu'il importe de faire, c'est de regarder les principes. Peu importe le système qui est en place. Si nous voulons appeler cela un système de quota, nous pouvons le faire, mais il n'est encore question que d'un paquet de poissons. On peut avoir une pêcherie ouverte que l'on arrête à l'occasion pour dire aux pêcheurs de n'en prendre, disons, cinq chacun seulement. C'est un système de gestion qui est simple.

Un système de gestion n'a rien de mal. La grande différence c'est lorsqu'il y a une propriété sans principe de la ressource que les générations futures ne pourront contrôler.

Si nous perdons ce droit de contrôler la ressource et d'astreindre les gens aux principes, nous nous trouvons en difficulté.

Le président: Ma question porte sur les dispositions de partenariat qui sont proposées dans le texte de la Loi sur les pêches, l'ancien projet de loi C-62 mort au *Feuilleton* durant la dernière législature. Êtes-vous au courant des dispositions exposées dans ces propositions? Votre groupe a-t-il une position sur ces propositions?

M. Alexander: Nous en avons peur. On nous a accusés de paranoïa, mais cela a trait à des craintes injustifiées. Nous voyons toujours ces craintes se matérialiser, et nous espérons pouvoir transformer nos craintes en un projet vraiment positif ici. Le projet de loi C-62 nous préoccupait vraiment. Le ministre du moment sera peut-être quelqu'un de très gentil, peut-être un bienveillant dictateur. Nous pourrions avoir droit à une très bonne situation ou encore à une situation où l'intéressé décide d'abuser des pouvoirs qui lui sont conférés.

I do not think that Canada wants to go down that road of turning those powers over to whoever happens to be the elected person of the day. We have great concerns over those statutes and hope they will not come.

The Chairman: To be very precise, I was referring to clauses 17 to 22 of the former Bill C-62.

It basically gave the right to the minister to enter into partnership agreements with whomever he or she saw fit. It was an unfettered right. It basically gave the right to the minister to go for it. That was the part to which I was referring.

Mr. Atleo: The short answer is that those provisions are totally contrary to our interests in terms of community-based management.

Senator Robichaud: Would those sections allow the minister to go into agreements with what you are suggesting?

Mr. Atleo: We do not see the need for legislation to authorize the negotiations that are going on now in terms of treaty making.

Senator Robichaud: I am not talking about treaty making.

Mr. Atleo: This is related. We are building the foundation for what is to be functional and effective in the treaty. Our partners understand that, and we are embarking on this because of the availability of the treaty-making process. It is very related.

With respect to the power being requested in those clauses of that bill, our question is the following: Does it supersede any agreements reached in terms of the treaty-making process? If the answer is no, we would still have fears.

The Chairman: I wish to thank our witnesses for the valuable contribution they have made to our committee in our study. They have presented an alternative for us to look at.

Mr. Watts: We wish to thank you for inviting us and allowing us to have a voice and share our concerns.

The Chairman: Our next witness is Mr. Fred Fortier of the B.C. Aboriginal Fisheries Commission. The commission is composed of First Nations from across the province of British Columbia, as well as various aboriginal fisheries organizations. The role of the commission is to act as a communications focal point and provide First Nations with a forum for discussion on policy issues. Mr. Fortier is from the Shuswap Nation.

Mr. Fortier, please proceed.

Mr. Fred Fortier, Chairman, B.C. Aboriginal Fisheries Commission: I should like to thank the Nuuchah-nulth Tribal Council for an excellent presentation. I also wish to thank the Senate committee for allowing us to come here and present the

Je ne crois pas que le Canada veuille prendre ce chemin et confier les pouvoirs en question à quiconque se trouve être l'élu du moment. Ces mesures législatives nous préoccupent grandement, et j'espère qu'elles ne verront jamais le jour.

Le président: Pour être très précis, je faisais allusion aux articles 17 à 22 de l'ancien projet de loi C-62.

Essentiellement, il s'agissait de conférer au ministre le droit de conclure des ententes de partenariat avec quiconque. Aucune condition n'était rattachée à ce droit. Essentiellement, cela permettait au ministre d'y aller à fond. C'est la partie à laquelle je faisais allusion.

M. Atleo: Pour être bref, ces dispositions vont tout à fait à l'encontre de nos intérêts pour ce qui est de la gestion communautaire.

Le sénateur Robichaud: Ces articles permettraient-ils au ministre de conclure des ententes avec ce que vous laissez entendre?

M. Atleo: Nous ne voyons pas la nécessité de légiférer pour autoriser des négociations qui ont déjà lieu pour ce qui est de conclure des traités.

Le sénateur Robichaud: Je ne parlais pas de la conclusion de traités.

M. Atleo: C'est lié. Nous jetons les fondements de ce qui doit être fonctionnel et efficace dans le traité. Nos partenaires comprennent cela, et nous nous engageons dans cette voie parce qu'il est possible de conclure un traité. C'est tout à fait lié.

Pour ce qui est des pouvoirs demandés dans ces articles du projet de loi, notre question est la suivante: est-ce que cela a préséance sur toutes ententes conclues dans le cadre du processus de conclusion de traités? Si la réponse est «non», nous aurions encore des craintes.

Le président: Je tiens à remercier nos témoins de la précieuse contribution qu'ils ont apportée à l'étude de notre comité. Ils ont permis d'envisager un autre point de vue.

M. Watts: Nous tenons à vous remercier de nous avoir invités et de nous avoir permis de nous exprimer et de faire valoir nos préoccupations.

Le président: Notre prochain témoin est M. Fred Fortier, de la Commission des pêches autochtones de la Colombie-Britannique. La Commission se compose de Premières nations provenant de toutes les régions de la Colombie-Britannique, aussi bien que de diverses organisations autochtones du secteur des pêches. La Commission tient en quelque sorte lieu de centre des communications et donne aux Premières nations une tribune où discuter des orientations gouvernementales. M. Fortier appartient à la nation Shuswap.

Monsieur Fortier, vous avez la parole.

M. Fred Fortier, président, Commission des pêches autochtones de la Colombie-Britannique: J'aimerais remercier le conseil tribal Nuuchah-nulth de l'excellent exposé auquel nous avons eu droit. Je tiens aussi à remercier le comité sénatorial de

issues from the overall perspective of First Nations in British Columbia.

I hope you understand the dilemma we have in British Columbia and the issues we have been fighting over for many years. We need to look at long-term vision and solutions to the management of all aquatic species within the Pacific region. We thank you for the opportunity to present and appear before you to address this difficult issue of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

You have to date already heard from many interests, both pro and con, the corporate and the community, and many perspectives from the academic to the practical. I am pleased that you are now seeking the perspective of the First Nations in British Columbia. However, I need not remind you that it is your duty to seek our perspective. Issues such as these will have significant impacts on First Nations, and there is a real potential for privatization of these fisheries resources to infringe on our aboriginal rights and title.

The British Columbia Aboriginal Fisheries Commission is not a First Nation nor a First Nations government. Our organization helps facilitate dialogue on fisheries issues between and amongst First Nations, the Government of Canada, the Department of Fisheries and Oceans, the Government of British Columbia, and with individuals and organizations concerned with the fisheries and the fisheries resources of British Columbia.

To meet its fiduciary obligations as identified by the Supreme Court of Canada, the Government of Canada must seek out the perspective of, and consult meaningfully with, all First Nations that might be affected by issues such as the privatization of fisheries resources.

That being said, Mr. Chairman, the British Columbia Aboriginal Fisheries Commission can provide an overview of some of the concerns First Nations may have on the issues at hand.

First Nations in B.C. take the position that they have an inherent right to fisheries resources and that they have never surrendered that right. It is now convention and a fact of Canadian law that First Nations have a deep and proprietary interest in the fisheries. The Supreme Court of Canada has recognized that aboriginal title to the land. In December 1997, the court said that in some cases the Crown might even require the consent of First Nations on resource issues that affect aboriginal rights and title. In the case of the privatization of fisheries, where British Columbia First Nations can demonstrate a long and significant priority for access to the fishery, we suggest that this is the case.

nous permettre de venir ici pour situer les questions dans la perspective globale des Premières nations de la Colombie-Britannique.

J'espère que vous saisissez le dilemme auquel nous sommes confrontés en Colombie-Britannique aussi bien que les dossiers dans lesquels nous luttons depuis bien des années. Il nous faut envisager la situation à long terme et concevoir des solutions durables pour la gestion de toutes les espèces aquatiques dans la région du Pacifique. Nous vous remercions de l'occasion qui nous est offerte de présenter un exposé et de témoigner devant vous à propos de cette question difficile que représente la privatisation et les permis avec quota dans le contexte des pêches au Canada.

Jusqu'à maintenant, vous avez entendu les arguments de nombreuses parties intéressées — pour et contre, grandes sociétés et collectivités — et vous avez eu droit à de nombreuses perspectives, de l'analyse savante à l'exposé le plus pratique. Je suis heureux de constater que vous recherchez maintenant la perspective des Premières nations de la Colombie-Britannique. Tout de même, je n'ai pas à vous rappeler qu'il est de votre devoir de solliciter notre perspective. Les questions comme celles-ci auront un impact considérable sur les Premières nations et il est tout à fait possible que la privatisation des ressources de la pêche empiète sur les droits autochtones et le titre ancestral.

La Commission des pêches autochtones de la Colombie-Britannique n'est ni une Première nation, ni le gouvernement d'une Première nation. Notre organisation cherche à faciliter la discussion sur les questions liées à la pêche entre les Premières nations, le gouvernement du Canada, le ministère des Pêches et Océans, le gouvernement de la Colombie-Britannique aussi bien que les particuliers et organisations qui se préoccupent des pêcheries et des ressources de la pêche en Colombie-Britannique.

Pour s'acquitter des obligations fiduciaires que lui reconnaît la Cour suprême du Canada, le gouvernement du Canada doit pressentir et consulter véritablement toutes les Premières nations à propos des questions susceptibles de les toucher, par exemple la privatisation des ressources de la pêche.

Cela étant dit, monsieur le président, la Commission des pêches autochtones de la Colombie-Britannique peut faire un survol des préoccupations que les Premières nations peuvent nourrir à propos des questions en jeu.

Les Premières nations de la Colombie-Britannique estiment avoir un droit inhérent aux ressources de la pêche, droit auquel elles n'ont jamais renoncé. C'est aujourd'hui une convention aussi bien qu'un fait en droit canadien, les Premières nations ont un profond intérêt propriété à l'égard des pêcheries. La Cour suprême du Canada a reconnu ce droit autochtone dans le bien-fonds. En décembre 1997, elle a affirmé que, dans certains cas, la Couronne pourrait même devoir obtenir le consentement des Premières nations dans les dossiers intéressant des ressources susceptibles d'influer sur les droits autochtones et le titre ancestral. Dans le cas de la privatisation des pêcheries, où les Premières nations de la Colombie-Britannique peuvent démontrer une longue et importante priorité quant à l'accès à la pêche, nous faisons valoir que cela s'applique.

First Nations take the position that in addition to exercising our aboriginal rights to fish, First Nations also enjoy aboriginal title to the fish due to the integral connection of the fish to the water and the water to the land. Privatization of the fishery amounts to alienation of the resource, similar to fee simple title.

Due to the underlying aboriginal title, governments need First Nations' consent to alienate the resource to privately held quotas. Settlement of treaty issues between the First Nations and Canada will require either an expensive buyback of private quotas or a substantial compensation to First Nations. These problems may be insurmountable hurdles to finding solutions with many First Nations.

Finally, the existence of private quotas will impair the flexibility of fisheries regimes that will be required to meet the needs and aspirations of First Nations and will interfere with future options needed for the resolution of fisheries issues with First Nations in British Columbia.

First Nations' rights and titles are held collectively by our communities. Privatization of the resource is inconsistent with this fact.

The Supreme Court has said that we cannot divest or market our rights and titles except to the Crown. We must consent to that. Therefore, the whole concept of transferable and marketable quotas is meaningless until and unless all aboriginal rights and titles are reconciled.

The scientific world is beginning to recognize the value and legitimacy of traditional ecological knowledge. The knowledge-based system within the First Nations in Canada and the world has maintained the balance within watersheds and ecosystems for thousands of years. However, it has taken us 100 years to destroy our fisheries, and we do not need to look anywhere else in the world but at ourselves with respect to Atlantic cod, coho salmon and Pacific salmon.

The conservation and management of the fish resources will require the best of modern science together with traditional knowledge to sustain and maintain an abundance of wild fish stocks — and I stress "wild" fish stocks.

Traditional knowledge and practices are an integral part of the management and use of these resources. Such knowledge is inseparable from aboriginal rights and title and is the foundation of First Nations continued use and management of the fishery. This traditional knowledge is not an asset that can be marketed and transferred along with the quotas. It may be lost forever, putting the resources themselves at further risk.

Respect for traditional knowledge, innovations and practices, and access to the fishery by indigenous peoples is enshrined in the Convention on Biological Diversity, which is considered to be the

Les Premières nations estiment qu'outre le fait d'exercer le droit autochtone à la pêche, les Premières nations jouissent aussi d'un titre ancestral sur le poisson, en raison de la connexion intégrale du poisson à l'eau, et de l'eau, à la terre. Privatiser la pêche revient à céder la ressource, un peu comme c'est le cas pour le titre en fief simple.

Étant donné le titre ancestral sous-jacent, les gouvernements doivent obtenir le consentement des Premières nations pour céder la ressource sous la forme de quotas attribués à des particuliers. Le règlement par les Premières nations et le Canada de questions liées aux traités exigera soit un rachat coûteux des quotas particuliers, soit un dédommagement important des Premières nations. Or, ces difficultés pourraient se révéler des obstacles insurmontables pour qui veut trouver une solution auprès de nombreuses Premières nations.

Enfin, l'existence de quotas privés rendra moins souples les régimes de pêche nécessaires pour répondre aux besoins et aux aspirations des Premières nations, et fera obstacle aux options qu'il faut dégager à l'avenir pour régler les questions liées aux pêches avec les Premières nations en Colombie-Britannique.

Les droits autochtones et le titre ancestral appartiennent collectivement à nos communautés. La privatisation de la ressource va à l'encontre de ce fait.

La Cour suprême a affirmé que nous ne pouvons nous dessaisir des droits et du titre, si ce n'est à l'avantage de la Couronne. Nous devons consentir à cela. Par conséquent, toute la notion de quotas transférables et vendables n'a aucun sens si la chose n'est pas conciliée avec l'ensemble des droits autochtones et des titres ancestraux.

Le monde scientifique commence à reconnaître la valeur et la légitimité des connaissances écologiques traditionnelles. Le système basé sur la connaissance qui existe au sein des Premières nations du Canada et du monde entier permet d'atteindre le juste équilibre des choses dans les bassins hydrographiques et les écosystèmes depuis des milliers d'années. À l'inverse, cela nous a pris 100 ans pour détruire nos pêcheries, et nous n'avons qu'à nous regarder nous-mêmes pour savoir ce qui s'est passé en ce qui concerne la morue, le saumon coho et le saumon du Pacifique.

Pour bien conserver et gérer les ressources de la pêche, il faudra conjuguer le meilleur de ce qu'offrent la science moderne et les connaissances traditionnelles en vue de soutenir et de maintenir l'abondance de stocks de poissons sauvages — et j'insiste sur le fait qu'il s'agit là de stocks à l'état sauvage.

Les connaissances et pratiques traditionnelles font partie intégrante de la gestion et de l'utilisation de ces ressources. Ces connaissances sont indissociables des droits et titres autochtones, et constituent les fondements de l'utilisation et de la gestion continues de la pêche pour les Premières nations. Ce savoir traditionnel n'est pas un bien qu'on saurait vendre ou transférer pour accompagner un quota. Il pourrait être perdu à tout jamais, ce qui mettrait les ressources encore plus en péril.

Le respect des connaissances, des innovations et des pratiques traditionnelles aussi bien que l'accès aux pêches pour les peuples autochtones sont inscrits dans la Convention sur la biodiversité,

global template for the conservation and sustainable use of natural resources.

These principles were championed by Canada at the Earth Summit in 1992 in Rio de Janeiro. It is now time to implement this convention in Canada. The creation of new legislation as policy is one place where Canada is obligated to follow through with these commitments.

We respectfully refer the Senate to Article VIII J dealing with traditional knowledge and practices and benefit sharing; to Article X C dealing with protection of access to the resources by local and indigenous communities; and several other articles, which are more or less relevant to this hearing.

The folly of fishery privatization has been experienced elsewhere through the introduction of transferable quotas and discussed in global fora extensively for the last decade. The impact of the privatization of indigenous and local community fisheries is well documented in places like New Zealand. Canada's own representatives to these international discussions should be consulted and Canada should learn from the experience of others.

Other agreements between the Crown, through the Minister of Fisheries, need to be facilitated and encouraged. There are many examples of existing and potential arrangements that need the appropriate legislative instruments. We stress that the Aboriginal Fisheries Strategy needs to be advanced into policy.

The agreements between Canada and First Nations need protection from political manipulation by competing corporate interests and related challenges of the courts. We have seen that many of these corporate interests are against the Aboriginal Fisheries Strategy. Many of these provide advanced models of local stewardship and cooperative management around British Columbia. There are many examples of that across the province.

The Nisga'a Fisheries Agreement includes a quota that is outside of the treaty and works for those involved. Some First Nations, such as the Nuu-chah-nulth, are exploring regional management boards. Together with non-aboriginal interests, they seek secure access to the fish resources and management control within the region.

Privatization of the fisheries, through provisions of the Fisheries Act, which give the Minister of Fisheries unfettered authority to possibly operate outside of law and convention cannot be condoned by this or any government.

Privatization of fisheries results in the alienation of local and indigenous communities from their rightful role as stewards of the fisheries resources, replacing them with corporate interests and controls. Wild stocks of fish will be put at risk, all for the

que l'on tient pour le modèle mondial à suivre du point de vue de la conservation et du développement durable des ressources naturelles.

Le Canada s'est fait le grand défenseur de ces principes à l'occasion du Sommet de la Terre tenu en 1992 à Rio de Janeiro. Le temps est venu de mettre cette convention en application au Canada. L'adoption d'une loi représente un cas où le Canada est obligé de respecter les engagements ainsi pris.

Nous demandons respectueusement au Sénat de se reporter au paragraphe VIII J, qui porte sur les connaissances et pratiques traditionnelles ainsi que sur les avantages en commun, et au paragraphe X C, où il est question de la protection de l'accès aux ressources pour les collectivités locales et indigènes; et à plusieurs autres articles qui ont une certaine pertinence ici.

La folie que représente la privatisation des pêches a été essayée ailleurs, par l'instauration de quotas transférables, et a été débattue amplement sur la scène mondiale ces dix dernières années. L'impact de la privatisation sur les pêches pour les collectivités indigènes et locales est bien établi pour ce qui touche les endroits comme la Nouvelle-Zélande. Il faudrait consulter les représentants que le Canada a délégués lui-même aux discussions internationales en question, et le Canada devrait profiter des leçons d'autrui.

Il faut faciliter et encourager la conclusion d'autres ententes entre la Couronne, par l'entremise du ministre des Pêches. Il existe de nombreux exemples d'accords existants et éventuels qui doivent bénéficier d'instruments législatifs appropriés. Il faut faire de la Stratégie sur les pêches autochtones une politique en bonne et due forme.

Les ententes conclues entre le Canada et les Premières nations doivent être mises à l'abri des manipulations politiques attribuables aux intérêts divergents des grandes sociétés et des parties qui s'adressent aux tribunaux dans le dossier. Nous avons constaté que les intérêts des grandes sociétés à cet égard vont souvent à l'encontre de la Stratégie sur les pêches autochtones. Nombre d'entre elles font valoir des modèles de protection locale et de gestion coopérative un peu partout en Colombie-Britannique. Il en existe de nombreux exemples dans toute la province.

L'entente sur les pêches conclue avec la bande de Nishga comporte un quota qui ne figure pas dans le traité et qui fait l'affaire des parties en jeu. Certaines Premières nations, par exemple celles des Nuu-chah-nulth, explorent l'idée de commissions régionales de gestion. Avec les intérêts non autochtones, elles cherchent à garantir l'accès aux ressources de la pêche et le contrôle de la gestion dans la région.

La privatisation des pêches, par l'entremise des dispositions de la Loi sur les pêches, accorde sans condition au ministre des Pêches le pouvoir de peut-être faire fi de la loi et des conventions. Or, ni le gouvernement actuel ni tout autre gouvernement ne peut excuser cela.

La privatisation des pêches finit par couper les collectivités locales et indigènes du droit qui leur revient de protéger les ressources de la pêche, en y substituant les contrôles et les intérêts des sociétés commerciales. Des stocks de poissons sauvages

short-term and concentrated benefit of the corporate interests in this country.

In summary, privatization of the resource through quotas is inconsistent with First Nations' rightful role in the management of these fish stocks and should be, at a minimum, delayed until First Nations and the Crown have fully reconciled their respective title and rights in these fish.

Local stewardship is the cornerstone for the maintenance of biological diversity and, in particular, the diversity of wild fish stocks in British Columbia. This has been demonstrated in stream stewardship programs and is the foundation for the restoration of the West Coast salmon fishery today. These programs need to be encouraged through legislative amendment and policy development. At the same time, arrangements at reconciling the aboriginal interests with that of the Crown need to be encouraged and supported through legislation and policy.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I found the presentation very complicated. We have the whole question of general aboriginal rights, the whole question of alienation, as well as the common problems with regard to individual transferable quotas.

You may have referred to this at the beginning but I will ask this just in case. Where is your organization based in British Columbia?

Mr. Fortier: We are based in North Vancouver. We have an office there. I also have another office in the interior, which I visit quite often.

Senator Stewart: How is the organization financed?

Mr. Fortier: The dollars come from the Aboriginal Fisheries Strategy. We entered into an agreement with the Department of Fisheries and Oceans. We laid out the services that we will provide and the agreement spells out our objectives in dealing with certain issues.

Senator Stewart: Am I correct in thinking that one of your messages was that the question of individual transferable quotas should not be raised until such time as more fundamental questions have been answered relative to the rights of the aboriginal peoples to certain fish stocks?

Mr. Fortier: Yes.

Senator Stewart: When do you anticipate that those rights will be clarified?

Mr. Fortier: People should understand that, within the province of British Columbia situation, the Douglas treaty tribes had built into their friendship treaties access and rights to those fish. We also have treaty peoples in Northern British Columbia. Some peoples are inside the treaty process right now. Then there are those who do not support that kind of treaty process.

seront mis en péril, et seulement à l'avantage à court terme des sociétés commerciales du pays.

En somme, la privatisation de la ressource par l'entremise de quotas va à l'encontre du rôle que jouent de droit les Premières nations dans la gestion de ces stocks de poissons et devrait, tout au moins, être reportée jusqu'à ce que les Premières nations et la Couronne aient parfaitement concilié leurs droits et titres respectifs à l'égard de ce poisson.

La protection locale des ressources est la pierre angulaire du maintien de la biodiversité et, en particulier, de la diversité des stocks de poissons qui se trouvent à l'état sauvage en Colombie-Britannique. Les programmes de protection des ruisseaux l'ont démontré, et il s'agit là du fondement du rétablissement de la pêche du saumon sur la côte ouest aujourd'hui. Il faut encourager l'adoption de tels programmes par la voie de modifications législatives et par l'élaboration de politiques. En même temps, il faut encourager et soutenir, par la voie de lois et de politiques, les projets d'entente qui visent à concilier les intérêts des autochtones et ceux de la Couronne.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'ai trouvé l'exposé assez compliqué. Il y a toute la question des droits autochtones au sens général du terme, toute la question de la cession, ainsi que tous les problèmes courants qui touchent les quotas individuels transférables.

Vous en avez peut-être parlé au début, mais je vais poser la question juste au cas. Ou est située votre organisation en Colombie-Britannique?

M. Fortier: Notre siège social est à Vancouver-Nord. Nous avons là un bureau. Il y a aussi un autre bureau sur le continent que je visite assez souvent.

Le sénateur Stewart: Comment l'organisation est-elle financée?

M. Fortier: L'argent provient des fonds associés à la Stratégie sur les pêches autochtones. Nous avons conclu une entente avec le ministère des Pêches et Océans. Nous avons exposé les services que nous fournissons, et l'entente énonce les objectifs que nous nous donnons en rapport avec certaines questions.

Le sénateur Stewart: Ai-je raison de penser que l'un de vos messages, c'est que la question des quotas individuels transférables ne devrait pas être soulevée tant et aussi longtemps qu'on n'a pas trouvé une réponse à des questions plus fondamentales en ce qui concerne les droits des peuples autochtones à l'égard de certains stocks de poissons?

M. Fortier: Oui.

Le sénateur Stewart: Quand croyez-vous que cette question de droits sera éclaircie?

M. Fortier: Les gens devraient comprendre que, dans la situation qui existe en Colombie-Britannique, les tribus parties aux traités Douglas ont inclus dans leurs traités d'amitié l'accès à ce poisson et les droits à son égard. Il y a aussi des peuples parties à des traités dans le nord de la Colombie-Britannique. Certains peuples sont en train de négocier un traité en ce moment même. Et puis il y a ceux qui ne sont pas d'accord avec ce genre de processus de conclusion de traité.

The dilemma of how to manage fisheries in the province is very unique in any experience that I have seen across the world. Before we can start alienating those resources to a private corporation, we as First Nations must come up with an arrangement to manage those stocks in a shared arrangement. Those are stocks that are trans-boundary in nature. They go through very many tribal fisheries as they come back into the river system.

It is very complicated. We must talk about the aboriginal rights to individual stocks that go back into the territories of First Nations. What does it mean to have title to those stocks? How do we divide up those many stocks that are in the various rivers and are coming back into the coast?

This is a difficult problem. However, once ITQs are implemented, you will then have many court challenges and disruptions to the fisheries. Somewhere along the line, someone fishes before you and those fish come back into a river system. First Nations have access to every stream across British Columbia. First Nations will be fishing. The biggest issue we face is the definition of conservation. That is what is used against First Nations all over Canada.

Senator Stewart: I am still interested in the nature of the commission. For example, is the Nuuchah-nulth Tribal Council a supporter of the commission? Do they have a member on it? Do they contribute financially to it?

Mr. Fortier: Within British Columbia we have a structure that looks at a B.C.-wide organization. This B.C.-wide organization facilitates and coordinates issues among First Nations in British Columbia. One of the principles of the commission is that we support watershed committees, regional management boards and areas in which capacity can be developed within regions. The capacity should not be developed at a B.C.-wide process. If that is developed there, you will have a corporate structure that does not meet the needs of watersheds or communities. There has been a significant amount of support among the people who have participated in the last couple of years within the B.C. Aboriginal Fisheries Commission to bring together the issue of fisheries. The federal government has not done a very good job.

There are many First Nations who are very supportive of an overall organization that will do things for them and not speak on behalf of them but will help facilitate and coordinate those issues.

Senator Stewart: You may have answered my question by implication. I shall return to it.

The tribal council that we heard earlier today was from the west coast of Vancouver Island. Is that a body that participates either by membership or financial support, or both, to your commission?

Le dilemme que pose la gestion des pêches dans la province est tout à fait unique par rapport à toutes les situations que j'ai vues dans le monde. Avant de commencer à céder les ressources en question à une société du secteur privé, nous, les Premières nations, devons d'abord trouver une formule pour gérer ces stocks de façon conjointe. Les stocks en question ne connaissent pas les frontières. Ils traversent un très grand nombre de zones de pêche tribales en retournant vers le réseau hydrographique.

C'est très compliqué. Il nous faut parler du droit des autochtones à ces stocks individuels qui retournent dans les territoires des Premières nations. Le droit à ces stocks veut dire quoi au juste? Comment diviser les nombreuses espèces de poissons qui se trouvent dans toute une série de rivières et de fleuves et qui reviennent à la côte?

C'est un problème difficile à résoudre. Toutefois, une fois que les QIT seront en place, il y aura toutes sortes de contestations devant les tribunaux et de bouleversements dans les pêcheries. Quelque part, il y a quelqu'un qui met sa ligne à l'eau avant vous, et le poisson revient dans un réseau hydrographique. Les Premières nations ont accès à tous les cours d'eau de la Colombie-Britannique. Les Premières nations pêcheront. La plus grande question qu'il nous faut résoudre, c'est celle qui consiste à définir la conservation. C'est cela qui est utilisé contre les Premières nations dans tout le Canada.

Le sénateur Stewart: La nature de la Commission m'intéresse toujours. Par exemple, le conseil tribal Nuuchah-nulth appuie-t-il les travaux de la Commission? Y délègue-t-il un membre? Y apporte-t-il une contribution financière?

M. Fortier: En Colombie-Britannique, nous avons une structure organisationnelle qui s'attache à l'ensemble de la province. Cette organisation structurée à l'échelle de la province facilite et coordonne les dossiers entre les Premières nations de la Colombie-Britannique. Un des principes de la Commission, c'est que nous soutenons les comités de bassins hydrographiques, les commissions régionales de gestion et les secteurs où il est possible de développer une capacité dans les régions. Cette capacité ne devrait pas être développée dans le contexte d'un processus à l'échelle de la Colombie-Britannique. Si elle est développée de cette façon, il y aura une structure inspirée par les sociétés qui ne répondra pas aux besoins des bassins hydrographiques ou des collectivités. Parmi les gens qui ont pris part depuis quelques années aux travaux de la Commission des pêches autochtones de la Colombie-Britannique, bon nombre sont en faveur de la convergence dans le dossier. Le gouvernement fédéral n'a pas fait du très bon travail.

Il y a de nombreuses Premières nations qui sont tout à fait favorables à une organisation globale qui fera des choses pour elles sans parler toutefois en leur nom, mais qui aidera à faciliter les questions et à coordonner les mesures.

Le sénateur Stewart: Vous avez peut-être répondu indirectement à ma question. J'y reviendrai.

Le conseil tribal que nous avons entendu plus tôt aujourd'hui provenait de la côte ouest de l'île de Vancouver. Est-ce un organisme qui participe à votre commission, que ce soit en étant membre ou en fournissant une aide financière, ou les deux?

Mr. Fortier: They do not participate financially. Most of the dollars that come to the AFS are very limited. When I say "limited," I mean possibly around \$300,000 a year. Anything above that are special projects and First Nations.

The commission is guided by First Nations communities. Membership of tribal councils or watershed committees is encouraged through the working group representations. First Nations communities have been very supportive of that process. There are both watershed First Nations that live in the interior on river systems and those who live on the ocean system that participate within the commission as members.

Senator Butts: Mr. Fortier, in your paper you speak about private quotas. Are those the same as individual quotas?

Mr. Fortier: Yes, they are.

Senator Butts: On the top of the third page you talk about the settlement of the treaty, which Senator Stewart was talking about a few minutes ago. You say that because of the private quotas, the First Nations in Canada will require an expensive buy-back of the private quotas. Are you anticipating that the federal government will need to buy back those quotas that they have given?

Mr. Fortier: Let us say that you are a nation 600 miles into a water system, which has six species of fish. If you are going to give a corporation access to a quota system, and that quota system that you are giving out as a government is given out so that there are no fish left, there are First Nations that say that they do not need a treaty with Canada to derive benefits from the fishery, including commercial fisheries.

If you turn over corporate control in a quota system, those people might not enter into a treaty. I have heard federal government people say, "Come into the treaty process," or "We will wait until we resolve your rights and title when you get into the treaty." I will be an old man before that happens. However, once you turn it over to corporate control, the rights and titles to those fish will need to be bought back or compensated. How do you compensate those communities for a fishery that will last eternally?

Senator Butts: However, you do say "or substantial compensation" so you allow for that, or presumably you will get a one-shot deal of money and then you will still not have quotas. I find that second paragraph on that first page confusing.

Mr. Fortier: If First Nations or a nation or community agree to TQs, and then there is compensation, you will need to talk to those communities who will buy into the system. Right now, I do not see very many First Nations communities buying into this system of quotas.

M. Fortier: Il n'apporte pas de contribution financière. La plupart des fonds versés dans la SPA sont très limités. Quand je dis qu'ils sont «limités», je veux dire qu'ils tournent peut-être autour de 300 000 \$ par année. Toute somme supplémentaire concerne des projets spéciaux et des Premières nations.

Ce sont les communautés des Premières nations qui servent de balises à la commission. On encourage la représentation, pour ce qui touche les conseils tribaux ou les comités des bassins hydrographiques, par l'entremise de groupes de travail. Les communautés des Premières nations appuient fortement ce processus. Parmi les membres de la commission, il y a des Premières nations qui habitent un bassin hydrographique sur le continent, et il y a celles qui se trouvent du côté de l'océan.

Le sénateur Butts: Monsieur Fortier, vous avez parlé de quotas privés durant votre exposé. Est-ce la même chose que les quotas individuels?

M. Fortier: Oui.

Le sénateur Butts: Au haut de la troisième page, vous parlez du règlement du traité, ce dont le sénateur Stewart parlait il y a quelques minutes. Vous dites qu'en raison des quotas privés, les Premières nations au Canada auront besoin d'un rachat coûteux des quotas privés. Croyez-vous que le gouvernement fédéral devra racheter les quotas qu'il a accordés?

M. Fortier: Disons que vous appartenez à une nation installée au 600^e mille d'un réseau hydrographique, où il se trouve six espèces de poissons. Si vous allez donner à une grande société l'accès à un régime de quotas et que ce régime de quotas que vous établissez en tant que gouvernement est tel qu'il ne restera plus de poissons — il y a des Premières nations qui disent qu'elles n'ont pas besoin d'un traité avec le Canada pour tirer des avantages des pêches, et notamment de la pêche commerciale.

Si vous optez pour un régime de quotas qui accorde le contrôle aux grandes sociétés, ces gens ne signeront peut-être pas un traité. J'ai entendu les gens du gouvernement fédéral dire: «Venez signer un traité...», ou encore «Nous attendrons que le traité soit signé pour résoudre les questions liées à vos droits et à vos titres.» Je serai vieux avant que cela ne se fasse. Tout de même, une fois que vous remettez le contrôle à une grande société, les droits et les titres à l'égard de ce poisson devront être rachetés ou faire l'objet d'une indemnisation. Comment dédommager ces communautés pour des pêches qui dureront éternellement?

Le sénateur Butts: Tout de même, vous dites que c'est cela ou un dédommagement substantiel, de sorte que vous le prévoyez, ou, présumément, vous recevez une somme forfaitaire, puis il n'y aura pas encore de quotas. Le deuxième paragraphe de cette page me semble déroutant.

M. Fortier: Si une Première nation ou une communauté autochtone accepte qu'il y ait des QIT, puis qu'il y a un dédommagement, il vous faudra parler à ces communautés qui s'engagent dans le régime. En ce moment, je ne crois pas qu'un très grand nombre de communautés des Premières nations s'engageraient dans un régime de quotas.

Senator Butts: The witnesses previous to you spoke about quotas. I discussed this with them and they said that as long as it is a community quota, it is acceptable.

In your third last paragraph, you say "privatization of the resource through quotas." You need to put in "private quotas" or "individual quotas" or you have contradicted what you said initially.

Mr. Fortier: The issue of individual transferable quotas does not work within a First Nations environment because the rights are communal, collective and *sui generis* rights.

Senator Butts: You ought to add that in before quotas, instead of just saying "quotas."

Mr. Fortier: Thank you for your assistance.

Senator Butts: To just say "quotas," you contradict what your friend said before you.

Senator Robichaud: We heard witnesses previously who were aboriginal commercial fishermen. They had come to make the point that they were in a very sad position. There were fish going by their doorsteps that they could not fish because they were reserved for some other purposes.

When I mention the Aboriginal Fishing Strategy, the AFS, they seem to think that it is taking something away from them rather than giving. I made the point that those communities which are inland, a long way from shore, still have fishing rights. It did not seem to go over big with them.

Mr. Fortier: In British Columbia, First Nations people see that their right to commercialization is a collective *sui generis* right. That is expressed within that nation, within that community, by people in some instances hiring their commercial boats to go out and fish for the societal right of that community. They have every right to do that.

Some people might take a different view. This depends on where you sit on the river system or the ocean system. The right, which we express as an economic interest, a commercial right, is part of a societal need and put forward by the Sparrow and Delgamuukw peoples. Food means we can eat it; ceremonial is for communities, for whatever happens within a community, which could be deaths, weddings, happy occasions, sad occasions. The societal right is the economic right. That will be expressed in the future by First Nations and will be expressed more and more.

You mentioned that the native commercial fishermen were here representing that idea. They allowed for that fishery, for the use and benefit of other First Nations upriver. In our discussions, they are talking about Fraser River-bound fish. We on the Fraser River had difficulties this year in meeting the escapement objectives of certain stocks. Water problems and environmental conditions had an impact on that. There were some selective fisheries issues that were involved all along the coast. We had problems right at the start of the year because the department did not lay out its

Le sénateur Butts: Les témoins que nous avons entendus avant vous ont parlé de quotas. J'ai discuté de la question avec eux, et ils ont dit que tant qu'il s'agit d'un quota communautaire, c'est acceptable.

Au troisième paragraphe avant la fin, vous parlez d'une privatisation de la ressource au moyen de quotas. Il vous faut parler là de quotas privés ou de quotas individuels, sinon vous contredites ce que vous avez dit au départ.

M. Fortier: Les quotas individuels transférables ne fonctionnent pas dans une communauté des Premières nations, parce que les droits y sont communaux, collectifs et *sui generis*.

Le sénateur Butts: Vous devriez mentionner ça avant de parler des quotas, plutôt que de seulement mentionner les quotas.

M. Fortier: Merci de votre aide.

Le sénateur Butts: En parlant seulement de quotas, vous contredites ce que votre ami a dit avant vous.

Le sénateur Robichaud: Nous avons déjà entendu le témoignage d'autochtones qui s'adonnent à la pêche commerciale. Ils sont venus faire valoir qu'ils se trouvent dans une situation qui est très triste. Il y a tout ce poisson qui leur passe sous les yeux, mais qu'ils ne peuvent pêcher parce que celui-ci est réservé à d'autres fins.

Quand je parle de la Stratégie sur les pêches autochtones, la SPA, ils semblent croire qu'on leur enlève quelque chose, plutôt que leur en donner. J'ai signalé que les communautés qui se trouvent à l'intérieur des terres, loin de la côte, ont encore des droits de pêche. Ils n'ont pas semblé très convaincus.

M. Fortier: En Colombie-Britannique, les membres des Premières nations estiment que leur droit de commercialisation est un droit collectif *sui generis*. C'est un fait qui est exprimé au sein de cette nation, au sein de cette communauté, par des gens qui, dans certains cas, louent leur bateau commercial pour aller pêcher et exercer le droit de société de cette communauté. Ils ont tout à fait le droit de le faire.

D'autres n'auront peut-être pas le même point de vue. Ça dépend du côté où on se trouve sur le réseau hydrographique ou sur le système océanique. Ce droit, que nous assimilons à un droit économique, un droit commercial, s'inscrit dans les besoins d'une société et est affirmé par les bandes Sparrow et Delgamuukw. La pêche de subsistance est ce qui nous permet de manger; la pêche cérémoniale sert aux rites d'une communauté, quel que soit l'événement qui le motive, qu'il s'agisse d'un décès, d'un mariage, d'une occasion de se réjouir, d'un événement triste. Le droit de société, c'est le droit économique. Les Premières nations exprimeront cela à l'avenir, et elles le feront de plus en plus.

Vous avez mentionné le fait que les pêcheurs commerciaux autochtones étaient ici pour faire valoir cette idée. Ils ont prévu cela, à l'avantage des autres Premières nations en amont. Dans nos discussions, ils parlent du poisson destiné au fleuve Fraser. Sur le Fraser cette année, nous avons eu de la difficulté à atteindre les objectifs liés à certains stocks pour ce qui est de l'échappement. Les conditions de l'eau et de l'environnement ont eu un impact là-dessus. De façon sélective, certaines questions se sont présentées tout le long de la côte. Nous avons eu des

management objectives and did not reach an agreement with First Nations before the fishing plan actually started. I believe it was June or July before that had taken place.

Senator Adams: I heard you say, I believe, that you wish to have control over quotas and community use. Your people can do things for yourselves and even allow fishing at any time without a specific season. From there, you can decide to catch a certain amount and you can get into granting quotas to the commercial fishing. Is that your concern?

Mr. Fortier: What I see, and probably many other people in the province see, is that I work in a river system and I also belong to a river system where I am one of nine tribal groups within that watershed. Each group has a separate language. That is only on the Fraser River. Then you start getting into the coastal region. Introduction of individual transferable quotas would affect all of the First Nations downriver who have had access, and all of those First Nations in the river system. You are also talking about access from First Nations or indigenous people from the U.S. side of the area, which are also Nuuchah-nulth relationships.

I see that as a big problem because I do not know how you will meet food ceremonial societal needs for the tribal groups in British Columbia and implement ITQs at the same time. It is beyond my wildest imagination that we would do this to a resource and its future because we must look at the preservation of the stock, not the economics of the stock.

Senator Adams: Those of us who live in the North are allowed to put our nets in the ice and the lakes. I know in B.C. you do not get very much freezing, even in the wintertime. We have no type of quotas in the community and no fishing season: we fish 12 months a year. We are not allowed commercial fishing of char. We live in very cold weather and the Arctic char grows one inch a year. I do not know how fast the salmon grow or how many pounds a year they gain in British Columbia. The population grows and in the meantime the people use it for the community.

Do you have any difficulties between commercial and community use? Do you have control?

Mr. Fortier: When you look at the British Columbia and the Pacific West, and at how fisheries are managed, where are the commercial fisheries? They are in areas such as Vancouver Island, all the way up and all the way down. Specific areas are like a gauntlet. In 1994, we were less than 12 hours away from destroying a major run in the Shuswap area, in Adams Lake. I believe that we are looking at access to local stocks. Some First Nations, even in this last year, did not even get fish in their own communities, and there were millions of fish.

problèmes dès le début de l'année, parce que le ministère n'a pas exposé ses objectifs de gestion et ne s'est pas entendu avec les Premières nations avant que le plan de pêche ne soit effectivement mis en application. Je crois qu'il a fallu attendre jusqu'au mois de juin ou juillet avant que cela ne se fasse.

Le sénateur Adams: Si je ne m'abuse, vous dites que vous voulez exercer le contrôle sur les quotas et sur l'utilisation communautaire. Vous pouvez faire les choses vous-mêmes et même permettre qu'il y ait de la pêche à tout instant sans raison précise. De ce fait, vous pouvez décider d'en prendre une certaine quantité et vous pouvez attribuer des quotas aux pêcheurs commerciaux. C'est bien cela?

M. Fortier: Ce que je constate — et il y a probablement beaucoup d'autres gens qui le constatent dans la province — c'est que je travaille dans un réseau hydrographique et que j'appartiens à ce réseau, où mon groupe fait partie de neuf groupes tribaux qui se trouvent dans ce bassin hydrographique. Chacun des groupes parle une langue distincte. Il n'est question ici que du fleuve Fraser. Ensuite, on peut commencer à remonter la région côtière. L'instauration de quotas individuels transférables aurait une incidence sur toutes les Premières nations en aval qui ont eu un accès, et sur toutes les Premières nations qui se trouvent dans le réseau. Il est question ici aussi de l'accès pour les Premières nations ou les autochtones du côté américain, qui sont aussi des parents des Nuuchah-nulth.

Cela me semble être un gros problème, car je ne vois pas comment vous allez trouver la nourriture nécessaire pour répondre aux besoins cérémoniaux et sociaux des groupes tribaux de la Colombie-Britannique et mettre en place en même temps les QIT. Cela dépasse complètement l'entendement: pourquoi faire cela à une ressource et à son avenir? Il nous faut essayer de préserver le stock et non pas chercher à préserver l'exploitation économique des stocks.

Le sénateur Adams: Ceux parmi nous qui vivent dans le Nord peuvent mettre leurs filets à l'eau sous la glace et dans les lacs. Je sais que le gel n'est pas très fréquent en Colombie-Britannique, même l'hiver. Nous n'avons aucun genre de quotas dans la communauté ni aucune saison de pêche: nous pêchons 12 mois par année. Nous n'avons pas le droit de prendre de l'omble pour le commerce. Nous vivons dans un climat qui est très froid, et l'omble chevalier gagne un pouce par année. Je ne connais pas le rythme de croissance du saumon, le nombre de livres qu'il prend par année en Colombie-Britannique. La population grandit et, pendant ce temps-là, les gens s'en servent pour la communauté.

L'usage commercial et l'usage communautaire vous posent-ils des difficultés? Avez-vous le contrôle de la situation?

M. Fortier: Si vous regardez la Colombie-Britannique et l'ouest du Pacifique, et la façon dont les pêches sont gérées, vous vous demandez où sont les pêcheries commerciales. Elles se trouvent à des endroits comme l'île de Vancouver, en tous points. À certains endroits, les voies se chevauchent. À un moment donné en 1994, nous étions à moins de 12 heures près de détruire une grande montaison dans la région de Shuswap, sur le lac Adams. Je crois que nous regardons ici l'accès aux stocks locaux. Certaines Premières nations, même cette année, n'ont même pas pu pêcher

We must find a way to look at the economy of the fisheries. What do we gain from them when those fish move through? With the fish comes the sport fishery and the commercial fishery, for those communities that want to get into that. I believe that it was Mr. Atleo who talked about the protocols of fishing in other people's territories.

We have the same protocols in the interior where, if a fishery cannot occur or be sustained, then we either do internal protocols between nations or we do external protocols with other tribal groups because we have shared areas. We try to respect their licensing system and in some areas they even limit you to the amount of fish that you can catch. Communities are taking control of their fisheries, even commercial fisheries, because when some people look at commercial fisheries one tribe might agree on how a commercial fisher might operate and another tribe right next to them might do it a different way.

First Nations have different aspirations. With 28 tribal groups, I do not know how many ways we might design a commercial fishery.

Senator Adams: In the meantime, do you have quotas right on the river, or quotas only outside the rivers? How does the system work?

Mr. Fortier: Under the Aboriginal Fisheries Strategy, there are three pilot projects in British Columbia. One of them is at the bottom end of the Fraser River. They are allowed. In each of these pilot sales arrangements, they are allowed to sell their fish from that pilot sales arrangement. They develop a quota with the government. They catch the fish and sell them.

In other places in the river system and across British Columbia, First Nations do not have, as the government says, the right to sell their fish commercially. That is why I say it is important that the collective right of First Nations to sell fish is within a community, or within a nation. Some nations have, perhaps, three or four major watersheds. Some of them might only have a major river running through. However, some First Nations have been fishing passing stocks.

I think it will be an issue about which First Nations will have to describe what their needs are for those three areas, namely, food, ceremonial and societal needs, as well as what the protocols are between them to get those fisheries.

Senator Perrault: Mr. Chairman, this has been an important and interesting submission by Mr. Fortier. We are all impressed by his obvious concern about the conservation of this wonderful species known as the salmon and his determination to protect it. I do not know if this will be controversial or not, but I will begin by saying that we have two great fish in Canada, the Atlantic salmon and the Pacific salmon. They are bringing Atlantic salmon into British Columbia to inspire them to greater efforts or productivity.

dans leur propre communauté, et pourtant il y avait des millions de poissons.

Nous devons trouver une façon d'étudier l'économie des pêches. Que tirons-nous de tout ce poisson qui passe? Cela attire la pêche sportive et la pêche commerciale, pour les communautés qui en veulent. C'est M. Atleo qui, je crois, a parlé des protocoles de pêche applicables aux territoires des autres.

Nous avons les mêmes protocoles dans l'intérieur du continent — si une pêche ne peut se faire ou être soutenue, nous adoptons un protocole interne entre nations ou nous adoptons un protocole externe avec d'autres groupes tribaux, puisqu'il y a des zones que nous occupons en commun. Nous essayons de respecter le régime des permis et, à certains endroits, on limite même le nombre de poissons qui peut être pris. Les communautés sont en train de prendre en main leur pêcherie, même du côté commercial, car lorsque certaines personnes étudient les pêches commerciales, il y a une tribu qui peut décider que le pêcheur commercial se conduira de telle façon, alors qu'une autre tout juste à côté adoptera une solution différente.

Les Premières nations n'ont pas toutes les mêmes aspirations. Comme il y a 28 groupes tribaux, je ne sais pas de combien de façons on organiserait une zone de pêche commerciale.

Le sénateur Adams: Dans l'intervalle, y a-t-il des quotas sur le fleuve ou la rivière même, ou encore des quotas qui ne s'appliquent qu'ailleurs? Comment le régime fonctionne-t-il?

M. Fortier: La Stratégie sur les pêches autochtones comporte trois projets pilotes qui ont lieu en Colombie-Britannique. Un d'entre eux se déroule dans la partie inférieure du fleuve Fraser. Ils sont permis. Chacune des ententes de vente pilotes en question permet que le poisson soit vendu. On s'entend avec le gouvernement sur un quota. Les gens peuvent pêcher le poisson, puis le vendent.

Ailleurs dans le réseau hydrographique et partout en Colombie-Britannique, les Premières nations n'ont pas le droit, comme le dit le gouvernement, de vendre leur poisson dans le commerce. C'est pourquoi j'ai dit qu'il importe que le droit collectif des Premières nations de vendre le poisson soit situé à l'intérieur d'une communauté ou d'une nation. Certaines nations chevauchent peut-être trois ou quatre bassins hydrographiques. D'autres ne connaissent encore qu'une grande rivière qui passe sur leur zone. Toutefois, certaines Premières nations se sont adonnées à la pêche des stocks qui passent.

Je crois que c'est un cas où les Premières nations devront décrire leurs besoins en trois points, c'est-à-dire la subsistance, la cérémonie et la société, aussi bien que d'avoir les protocoles qu'elles établissent au chapitre de ces pêcheries.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, M. Fortier vient de nous présenter un exposé à la fois important et intéressant. Nous sommes tous impressionnés de constater l'inquiétude réelle qu'il exprime à propos de la conservation de cette espèce merveilleuse — le saumon — et sa détermination à la protéger. Je ne sais pas si mes propos susciteront la controverse, mais je veux commencer par dire qu'il y a deux grands poissons au Canada — le saumon de l'Atlantique et le saumon du Pacifique. On amène le

As a conservationist, does the mixing of the species in this way concern you?

Mr. Fortier: The ability to take responsibility and empower those communities is what will protect the local stocks.

When you talk about the introduction of alien species within the environment, it seems that regardless of what we are doing — and I will be careful when I choose my words — we do not want to play God. Sometimes, however, we are in that position. Consider the Great Lakes and the introduction of Atlantic salmon. Similar arguments have been made in Norway and Finland.

Senator Perrault: We have Pacific salmon in Lake Ontario, as you know.

Mr. Fortier: I know that. I saw a great presentation about how we should reserve them in the Great Lakes for the economic opportunities of sport fishermen.

The point that we should be making here is that we in Canada do not have a wild fish policy. If we had a wild fish policy in Canada agreed to by First Nations, by Canada and those stakeholders on the other side, then we might not see Atlantic salmon in British Columbia. I say that because, at some time, we will pay the price. If we are to play God, then we will pay the price in the future.

Senator Perrault: You said in your presentation that your organization helps to facilitate dialogue on fisheries between and among First Nations, the Government of Canada, the Government of British Columbia and with individuals and organizations concerned with the fisheries and the fish resources in British Columbia. That is a very commendable type of activity.

Have you held conferences in the past year or two to bring some of these people together?

Mr. Fortier: This is my second year in which I have been the chair of the B.C. Aboriginal Fisheries Commission. We have set ourselves up to look at quite a unique structure. I must compliment the First Nations in British Columbia. Some 10 years ago the difference between the coastal communities and the inland community, which is where I am from, caused us to walk away from each other because of what the government was doing to us. It took us 10 years to build our relationship back to where we can talk to our brothers and sisters along the coast.

Our resources were going down. We saw the impact on our rights and our title to fish. We were forced to come together. It is not that the government forced us. We were forced to protect our own stocks because we have a collective right.

saumon de l'Atlantique en Colombie-Britannique pour essayer d'accroître les efforts ou la productivité. En tant que protecteur de l'environnement, croyez-vous que le fait de mélanger les espèces poserait un problème?

M. Fortier: La capacité de prendre ses responsabilités et l'habilitation de ces communautés est ce qui permettra de protéger les stocks locaux.

Si vous parlez du fait d'introduire dans l'environnement une espèce «étrangère», il me semble que, quelles que soient les mesures que nous choisissons d'adopter — et je ferai attention ici à ce que je dis — nous ne voulons pas nous prendre pour le Tout-Puissant. Toutefois, il arrive que nous soyons obligés de trancher. Pensez aux Grands Lacs et à l'introduction du saumon de l'Atlantique. Des arguments semblables ont été avancés en Norvège et en Finlande.

Le sénateur Perrault: Il y a du saumon du Pacifique dans le lac Ontario, comme vous le savez.

M. Fortier: Je le sais. J'ai assisté à un excellent exposé sur le fait que nous devrions les réserver dans les Grands Lacs aux possibilités économiques des pêcheurs sportifs.

Ce qu'il nous faut souligner ici, c'est que le Canada n'a pas de politique touchant les espèces sauvages de poissons. S'il y avait au Canada une politique du poisson sauvage qui a l'assentiment des Premières nations, du Canada et des intéressés de l'autre côté, nous ne verrions peut-être pas ce saumon de l'Atlantique qui arrive en Colombie-Britannique. Je dis cela parce que nous allons, à un moment donné, en subir les conséquences. Si nous nous mettons à la place du Tout-Puissant, nous allons en subir les conséquences à l'avenir.

Le sénateur Perrault: Vous avez dit, durant votre exposé, que votre organisation vise à faciliter la discussion sur les pêches entre les Premières nations, le gouvernement du Canada, le gouvernement de la Colombie-Britannique aussi bien que les personnes et organisations qui se préoccupent des pêches et des ressources de la pêche en Colombie-Britannique. Voilà une activité tout à fait louable.

Cette dernière année, avez-vous tenu des conférences pour réunir certaines de ces personnes?

M. Fortier: C'est la deuxième année que je préside la Commission des pêches autochtones de la Colombie-Britannique. Nous nous sommes donné une structure tout à fait unique. Je dois féliciter les Premières nations de la Colombie-Britannique. Il y a dix ans environ, en raison de la différence qui existe entre les communautés côtières et les communautés des terres intérieures, d'où je viens moi-même, nous nous sommes brouillés en raison de ce que le gouvernement nous faisait. Il a fallu dix ans pour reconstruire nos rapports de manière à nous parler comme frères et soeurs le long de la côte.

Nos ressources déclinaient. Nous voyions l'impact sur nos droits et notre titre à l'égard de la pêche. Il nous a fallu faire cause commune. Ce n'est pas le gouvernement qui nous a forcé la main. Nous avons été contraints de protéger nos propres stocks parce que nous avons un droit collectif.

We formed an organization at that time, and we have continued it. It has a post-season assembly, a pre-season assembly and an annual general assembly. Certainly, I would invite the chair and co-chair of this committee.

Senator Perrault: Will you put us on your list?

Mr. Fortier: I certainly will. You will see at those meetings some of the things that are happening in the Pacific West. I will give you an example of one of the most important things that is happening.

Looking into the future, the B.C. Aboriginal Fisheries Commission sees a big dilemma in British Columbia. The provincial government sees it, as does the federal government. How do you manage a fishery in British Columbia on the West Coast where there are 28 different tribal groups, and I do not know how many hundreds of stocks of fish going back into all the major systems, on the island and on the central coast? We do not have a working mechanism that brings First Nations together to decide on management principles. There is not a process by which we can get together first to talk about how we will manage that fishery before we talk to the commercial sector and the federal government. I do not know about the province yet. We are still thinking about how we will deal with them.

Senator Perrault: In your presentation, you say that respect for traditional knowledge, innovations and practices, and access to the fishery by indigenous peoples is enshrined in the Convention of Biological Diversity, which was considered to be the global template. My question concerns the word "template" and its concept. Is it possible to develop a template that is good for every type of fishery? Is it conceivable that certain fisheries or certain marine activities lend themselves to individual quotas and that others should be community quotas? Is it possible to have a one-size-fits-all template?

Mr. Fortier: One of the things you see at the international level is how we develop principles with which we will abide in the international arena. When you talk about how to do that, you have to look at traditional knowledge. What does traditional knowledge mean to you and me? We believe that in order to protect, preserve and maintain knowledge, you must have access to the resource. It is plain and simple. Cutting out the access, the practice and the innovation that people have been using for thousands of years eliminates the knowledge incurred in the management of those species.

Senator Perrault: Do you concede the fact that, perhaps, there are different ways to manage different sectors of the fishing industry? For example, does the lobster industry on the East Coast lend itself to private quotas when the situation in British Columbia presents a different set of facts and lends itself to community quotas? You may not have the technical information. It is a thought that crosses one's mind.

Nous avons créé une organisation à ce moment-là, et nous poursuivons son travail. Il y a une assemblée après la saison de pêche, une assemblée avant la saison de pêche et une assemblée générale annuelle. Certes, j'y inviterais le président et le coprésident du comité ici présents.

Le sénateur Perrault: Pouvons-nous être sur votre liste?

M. Fortier: Certainement. Vous verrez à ces réunions certaines des choses qui se passent dans la région ouest du Pacifique. Je vais vous donner un exemple d'une des choses les plus importantes qui arrive.

Se tournant vers l'avenir, la Commission des pêches autochtones de la Colombie-Britannique voit tout un dilemme qui se présentera dans la province. Le gouvernement provincial le voit, tout comme le gouvernement fédéral. Comment gérer une pêcherie en Colombie-Britannique, sur la côte ouest, où il y a 28 groupes tribaux différents, et je ne sais combien de centaines de stocks de poissons qui envahissent tous les grands réseaux, sur l'île et dans la partie centrale de la côte? Nous n'avons pas de mécanismes qui permettent aux Premières nations de décider ensemble des principes de gestion applicables. Ce n'est pas une démarche qui nous permet de nous réunir d'abord pour parler de la façon dont la pêcherie sera gérée, avant d'aborder le secteur commercial et le gouvernement fédéral. Quant à la province, je ne le sais pas encore. Nous essayons encore de déterminer comment nous allons traiter avec elle.

Le sénateur Perrault: Dans votre exposé, vous dites que le respect des connaissances, des innovations et des pratiques traditionnelles, aussi bien que l'accès à la pêcherie pour les peuples autochtones sont inscrits dans la Convention sur la biodiversité, qui est considérée comme le modèle mondial à suivre en la matière. Je m'interroge sur le terme «modèle» et sur la notion qu'il suppose. Est-il possible d'en arriver à un modèle qui convient à tous les genres de pêcheries? Est-il concevable que certaines pêcheries ou certaines activités marines se prêtent bien à l'existence de quotas individuels, alors que d'autres iraient mieux avec des quotas communautaires? Est-il possible d'avoir un modèle proprement universel?

M. Fortier: Une des choses que l'on voit sur la scène internationale, c'est que nous arrivons à des principes que nous entendons respecter dans le champ international. S'il est question de savoir comment on fait cela, il faut regarder les connaissances traditionnelles. Qu'est-ce que cela veut dire pour vous et pour moi? Nous croyons que, pour protéger, préserver et conserver le savoir, il faut avoir accès à la ressource. C'est très simple. Si on n'y a pas accès, la pratique et l'innovation que l'on met à profit depuis des milliers d'années éliminent la connaissance découlant de la gestion de ces espèces.

Le sénateur Perrault: Concédez-vous qu'il existe peut-être des façons différentes de gérer des secteurs différents dans l'industrie de la pêche? Par exemple, l'industrie du homard sur la côte est se prête à l'existence de quotas privés, alors que la situation en Colombie-Britannique tient à des faits différents et justifie mieux des quotas communautaires? Vous n'avez peut-être pas les renseignements techniques. C'est une idée qui traverse l'esprit.

Mr. Fortier: One of the basic principles is the sustainability of the local resource and the community associated with that resource. You have heard many examples from the Nuu-chah-nulth, where every community has access to that resource. If you take away that access, you take away the economic and social structures and so on.

Senator Perrault: I have one final question. You said that the Nisga'a Fisheries Agreement includes a quota that is outside of the treaty and works for those involved. You do not want to see the Nisga'a template applied to other fisheries in British Columbia then? The Nisga'a have worked out something different.

Mr. Fortier: I will give you the standard answer regarding what many First Nations are saying about the Nisga'a agreement. I congratulate the Nisga'a on what they have negotiated. It is a Nisga'a agreement between the Nisga'a and the Crown, and I think they should be commended for negotiating, over a long period of time, something that was satisfactory to both sides. However, in British Columbia, there are First Nations or groups who might have different thoughts on how they would arrange a treaty with Canada or who might question whether they even need a treaty after the experience of the Delgamuukw.

The Chairman: I have a couple of very brief questions. The commission deals regularly with the Crown, and you just mentioned the Crown a couple minutes ago. I would like your reaction to a newspaper article that appeared last January, which talked about what the Queen's husband said in a speech. Prince Phillip suggested that fish stocks should be privatized. He felt that that practice has prevented overfishing in New Zealand. In launching the UN's International Year of the Ocean on behalf the Worldwide Fund for Nature International, of which he is president emeritus, the Prince said that most fishing policies amounted to a free-for-all.

What do you think of Prince Phillip's comments on the question of privatization?

I realize that that is not a fair question so I will ask another on a slightly different topic. On the pilot sales program, where do the licences come from? Are they licences that have been purchased from existing fishermen or are they new licences issued by the minister?

Mr. Moore: Under the Aboriginal Fisheries Strategy, communal licences are provided under the Fisheries Act by the minister to agreement holders. Those quotas or licences that are enshrined in those arrangements are sometimes a combination of purchases out of the commercial fleet, and sometimes a mixture of those purchases and historic fisheries. They are often composites of those things. They are part of the negotiations and they are different for every fishery.

M. Fortier: Un des principes fondamentaux concerne la durabilité de la ressource locale et de la communauté associée à cette ressource. Vous avez entendu de nombreux exemples de la part des Nuu-chah-nulth, où chacune des communautés a accès à cette ressource. Si vous éliminez cet accès, vous enlevez les structures économiques et sociales et ainsi de suite.

Le sénateur Perrault: J'ai une dernière question. Vous avez dit que l'entente sur les pêches conclue avec la bande de Nishga se situe hors du champ du traité et qu'elle fonctionne pour les parties intéressées. Vous ne voulez donc pas que le modèle des Nishgas s'applique à d'autres pêcheries en Colombie-Britannique? Les Nishgas sont arrivés à quelque chose d'assez différent.

M. Fortier: Je vais vous donner la réponse d'usage que formulent nombre de Premières nations à propos de l'entente des Nishgas. Je félicite les Nishgas de ce qu'ils ont négocié. C'est une entente Nishgas qui a été conclue entre les Nishgas et la Couronne, et je crois qu'il faut les féliciter d'avoir négocié, sur une longue période, une entente qui satisfait les deux parties. Toutefois, en Colombie-Britannique, il existe des Premières nations ou des groupes qui ne voient peut-être pas du même oeil la façon qu'il faut établir un traité avec le Canada, ou encore qui se demandent même s'il est nécessaire d'avoir un traité après l'expérience de Delgamuukw.

Le président: J'ai quelques questions très courtes à poser. La Commission traite régulièrement avec la Couronne, et vous venez de mentionner la Couronne il y a quelques minutes. J'aimerais savoir ce que vous pensez d'un article paru dans un journal en janvier dernier, où il était question des propos du mari de la Reine durant un discours. Le prince Phillip a laissé entendre qu'il faudrait privatiser les stocks de poissons. Selon lui, cette façon de procéder a empêché qu'il y ait pêche excessive en Nouvelle-Zélande. En lançant l'année internationale des océans à l'ONU au nom du Worldwide Fund for Nature International, dont il est le président émérite, le prince a affirmé que la plupart des politiques des pêches étaient proprement anarchiques.

Que pensez-vous des propos du prince Phillip concernant la privatisation?

Je sais qu'il n'est pas juste de poser cette question, de sorte que je vais en poser une autre sur un sujet quelque peu différent. À propos du programme pilote de vente, pouvez-vous nous dire d'où proviennent les permis? Est-ce que ce sont des permis qui ont été achetés à des pêcheurs ou encore des nouveaux permis délivrés par le ministre?

M. Moore: Dans le cadre de la Stratégie sur les pêches autochtones, c'est le ministre qui délivre des permis communaux aux parties à l'entente en application de la Loi sur les pêches. Les quotas ou permis prévus dans les ententes en question sont parfois une combinaison d'achats fait auprès de la flottille commerciale, parfois d'une combinaison de ces achats et des pêcheries historiques. Ce sont souvent de tels mélanges. Cela s'inscrit dans les négociations, et c'est différent pour chacune des pêcheries.

The Chairman: Who decides on who will fish the various licences?

Mr. Fortier: I know that for the lower Fraser River, the arrangements that have been made on pilot fisheries, things such as the times they can fish and what stock they will fish, are negotiated prior to any fishery. Then those in the lower river put forward who the fishermen will be for each and every fishery, on any species of fish they are fishing. It is a process that involves those people who have a pilot sales arrangement, and they agree not on how many fish they will catch, but on the time frame during which they know they will catch these fish. It is marked up against their allocation and then they try to meet that allocation in some areas, maybe half a million sockeye or whatever, depending on what they negotiate.

The Chairman: Would it be the regional director of DFO for British Columbia who would make that decision, or would it be a local regional director, or a more local DFO official that would come into the area and say, "Let us negotiate"? What are the mechanics of it? How does it work?

Mr. Fortier: Under the Aboriginal Fisheries Strategy, there are management agreements with certain specific areas, like a regional management board for a specific coastal area or a watershed. In the case of watersheds, they have watershed arrangements that lay out the process by which they would manage a fishery and decide who sits on the management board. That is what we call a bilateral arrangement, and it lays out who should be at the table, what the issues will be and how the committees will be structured under any watershed or regional management board. A monetary value is also attached to running that organization or region. They then negotiate separately with tribal groups. Even though within a watershed or region there might be up to six tribal groups, they still have to deal with allocations for individual communities as well as collective tribal communities.

The Chairman: Mr. Fortier and Mr. Moore, on behalf of the committee, I thank you for contributing to the progress of this committee. Your presentation has been most interesting.

Have you any last comments before we wrap up?

Mr. Fortier: Yes. In order for us to have a better relationship with the senators involved in this committee, I would invite the chair and co-chair of this committee to come and view and participate in some aspects of our annual general assembly, which will be held February 16-18, 1999, in Kelowna. Senators, if you should like to accompany the co-chairs and see what happens in British Columbia to help you to better understand the fisheries, you are welcome. It is three days of good, friendly discussions about fisheries management in the province.

Le président: Qui décide qui obtiendra les divers permis?

M. Fortier: Je sais que, dans le cas du bas Fraser, pour les ententes conclues à propos de pêcheries pilotes, certains éléments comme le moment où on peut pêcher et les stocks qu'on peut pêcher sont toujours négociés au préalable. Les gens dans la partie inférieure avancent donc à ce moment-là qui peut pêcher dans quelle pêcherie, et quelle espèce. C'est une démarche qui fait appel aux gens qui adhèrent à une entente pilote sur les ventes, et ceux-ci doivent s'entendre non pas sur le nombre de poissons qu'ils pêcheront, mais plutôt sur la période durant laquelle ils pourront aller à la pêche. Cela est comparé aux quotas attribués, puis on essaie d'atteindre le quota à certains endroits, et c'est peut-être un demi-million de saumons sockeye, disons, selon ce qui a été négocié.

Le président: Est-ce que ce serait le directeur régional du MPO pour la Colombie-Britannique qui prendrait cette décision, ou encore un directeur régional local, ou un responsable encore plus «local» du MPO qui viendrait dire: «Négocions»? Quels mécanismes s'appliquent? Comment cela fonctionne-t-il?

M. Fortier: Dans le cadre de la Stratégie sur les pêches autochtones, il y a des ententes de gestion qui portent sur des secteurs particuliers, par exemple une commission régionale de gestion pour une zone côtière ou un bassin hydrographique en particulier. Dans le cas des bassins hydrographiques, il y a des ententes qui exposent la façon dont une pêcherie est gérée et la composition d'une commission de gestion. C'est ce que nous appelons une entente bilatérale, entente qui précise qui doit se trouver à la table, quelles questions doivent être abordées et comment les comités seront structurés dans le cadre d'une commission régionale de gestion ou en ce qui concerne un bassin hydrographique. Le fonctionnement de l'organisation ou au sein de la région est alors associé à une valeur en argent. Ensuite, on négocie séparément avec les groupes tribaux. Même s'il peut y avoir jusqu'à six groupes tribaux à l'intérieur d'un bassin ou d'une région, il faut encore composer avec l'allocation établie pour des communautés individuelles aussi bien que pour les communautés tribales collectives.

Le président: Monsieur Fortier et monsieur Moore, au nom du comité, je vous remercie d'avoir contribué à la progression de nos travaux. Votre exposé a été des plus intéressants.

Avez-vous une dernière chose à dire avant que nous terminions?

M. Fortier: Oui. Pour que nous ayons de meilleurs rapports avec les sénateurs qui font partie du comité, j'inviterais le président et le coprésident à venir nous voir et à participer à certains aspects de notre assemblée générale annuelle, qui aura lieu du 16 au 18 février 1999, à Kelowna. Sénateurs, si vous voulez accompagner les coprésidents et voir ce qui se passe en Colombie-Britannique afin de mieux comprendre les pêcheries, vous êtes les bienvenus. Ce sont trois journées de discussions amicales et animées à propos de la gestion des pêches dans la province.

The Chairman: That is a most gracious invitation, and I can see from the smiles around the table that the invitation is seriously being considered right now.

Thank you very much.

The committee adjourned.

Le président: Voilà une invitation faite avec bonne grâce et qui, si je me fie aux sourires qui s'affichent autour de la table, est d'ores et déjà envisagée avec sérieux.

Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the United Fishermen and Allied Workers Union:

Mr. John Radosevic, President;
Chief Hubert Haldane, Laxgal'Sap Nisga'a Fishermen's
Commission;
Chief John Henderson, Campbell River First Nations;
Chief Alfred Hunt, Kwaitul First Nation;
Ms Christine Hunt, First Vice President, Native Brotherhood
of B.C.;
Councillor Victor Kelly, Spokesperson, Allied Tribes
Tsimshian Nation;
Mr. Richard Morgan, Gitxsan Wet'suwet'en; and
Councillor Greg Wadhams, Namgis First Nations.

From the Nuu-chah-nulth Tribal Council:

Mr. Roy Alexander, Advisor to NTC Fishermen;

Mr. Cliff Atleo; and
Mr. Richard Watts.

From the BC Aboriginal Fisheries Commission:

Mr. Fred Fortier, Chair.

From the Shuswap Nation Fisheries Commission:

Mr. Dave Moore.

De la United Fishermen and Allied Workers Union:

M. John Radosevic, président;
Le chef Hubert Haldane, Commission des pêcheurs
Laxgal'Sap Nisga'a;
Le chef John Henderson, Campbell River First Nations;
Le chef Alfred Hunt, Kwaitul First Nation;
Mme Christine Hunt, première vice-présidente, Native
Brotherhood of B.C.;
Le conseiller Victor Kelly, porte-parole de la Allied Tribes
Tsimshian Nation;
M. Richard Morgan, Gitxsan Wet'suwet'en; et
Le conseiller Greg Wadhams, Namgis First Nations.

Du Conseil tribal Nuu-chaah-nulth:

M. Roy Alexander, conseiller des pêcheurs du Conseil tribal
Nuu-chaah-nulth;
M. Cliff Atleo; et
M. Richard Watts.

De la Commission des pêches autochtones de la Colombie- Britannique:

M. Fred Fortier, président.

De la Shuswap Nation Fisheries Commission:

M. Dave Moore, directeur.

CAI
8C 28
F37

R-11



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Fisheries

Pêches

Chairman:
The Honourable GERALD J. COMEAU

Président:
L'honorable GERALD J. COMEAU

Thursday, November 19, 1998
Tuesday, November 24, 1998
Thursday, November 26, 1998

Le jeudi 19 novembre 1998
Le mardi 24 novembre 1998
Le jeudi 26 novembre 1998

Issue No. 15

Fascicule n° 15

**Twenty-sixth, twenty-seventh and
twenty-eighth meetings on:**

The questions of privatization and
quota licensing in Canada's fisheries

**Vingt-sixième, vingt-septième et vingt-huitième
réunions concernant:**

Les questions de privatisation et d'attribution des
permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada

APPEARING:
The Honourable David Anderson, P.C., M.P.,
Minister of Fisheries and Oceans

COMPARAÎT:
L'honorable David Anderson, c.p., député,
ministres des Pêches et des Océans

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gerald J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	Meighen
Butts	Robertson
Cook	Robichaud, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
* Lynch-Staunton	Stewart
(or Kinsella (acting))	
Mahovlich	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gerald J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Meighen
Butts	Robertson
Cook	Robichaud, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
* Lynch-Staunton	Stewart
(ou Kinsella (suppléant))	
Mahovlich	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 19, 1998

(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day, *in camera*, at 8:30 a.m. in Room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Butts, Comeau, Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), and Stewart (5).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See Proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

The committee began consideration of its draft report.

At 9:55 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 24, 1998

(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day, *in camera*, at 6:15 p.m. in Room 505 Victoria Building, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Butts, Comeau, Cook, Perrault, P.C., Robertson, Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), and Stewart (8).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See Proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

The committee continued its consideration of its draft report.

The committee discussed future business.

At 7:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 19 novembre 1998

(27)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 8 h 30, à huis clos, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerald J. Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Butts, Comeau, Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*) et Stewart (5).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement; Claude Emery, attaché de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité reprend son examen des questions de privatisation et d'attribution des permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité du 27 novembre 1997, fascicule n° 2.*)

Le comité entreprend l'étude de son ébauche de rapport.

À 9 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 24 novembre 1998

(28)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 18 h 15, à huis clos, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Gerald J. Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Butts, Comeau, Cook, Perrault, c.p., Robertson, Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*) et Stewart (8).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement; Claude Emery, attaché de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité reprend son examen des questions de privatisation et d'attribution des permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité du 27 novembre 1997, fascicule n° 2.*)

Le comité poursuit l'étude de son ébauche de rapport.

Le comité discute de ses travaux futurs.

À 19 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Tuesday, November 26, 1998

(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:30 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Butts, Comeau, Cook, Mahovlich, Perrault, P.C., Robertson, Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), and Stewart (9).

Other senator present: The Honourable Senator Forrestall.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable David Anderson, P.C., M.P., Minister of Fisheries and Oceans

WITNESS:

From the Department of Fisheries and Oceans:

Mr. Jacques Robichaud, Director General, Resource Management.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See Proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

The Chairman made an opening statement and introduced the members of the committee and senators attending the meeting.

The Honourable David Anderson made a statement and, with Mr. Robichaud, answered questions.

At 10:40 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Barbara Reynolds

Clerk of the Committee

OTTAWA, le jeudi 26 novembre 1998

(29)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 8 h 30, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Gerald J. Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Butts, Comeau, Cook, Mahovlich, Perrault, c.p., Robertson, Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*) et Stewart (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Forrestall.

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable David Anderson, c.p., député, ministre des Pêches et des Océans.

TÉMOIN:

Du ministère des Pêches et des Océans:

M. Jacques Robichaud, directeur général, Direction de la gestion des ressources.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité reprend son étude des questions de privatisation et d'attribution des permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité du 27 novembre 1997, fascicule n° 2.*)

Le président fait une déclaration et présente les membres du comité et les sénateurs sur place.

L'honorable David Anderson fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de M. Robichaud.

À 10 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 26, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 8:30 a.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gerald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We will continue with our order of reference, which is the privatization and quota licensing in Canada's fisheries. Before I call on our witness, I wish to make some short introductory remarks.

Today's hearing is once again being televised, so we extend a special welcome to those who are watching at home. We are very pleased to have before us the Honourable David Anderson, Minister of Fisheries and Oceans.

Over the past several months, this committee has been conducting a study of privatization and quota licensing in Canada's commercial fisheries. We made extensive use of video conferencing, and sampled a wide spectrum of opinion from Canadians. We also heard from experts in Iceland and New Zealand, countries considered to be the world leaders in privatizing their fisheries. We appreciate the valuable contribution of all witnesses, both in Canada and abroad.

Although privatization covers a wide variety of matters, the debate in Canada centres largely on giving fishing operations some form of private ownership of fish stocks in the form of individual quota licences, also known as IQs, IVQs, ITQs and EAs. These fishing licences provide individual fishermen or fishing companies with the right to annually harvest a certain quantity of fish — a sort of swimming inventory. Quota licences are a major departure from the traditional competitive fisheries management approach, and the question of extending them stirs up strong emotions on both coasts in Canada. Fishers in fishing communities are very much divided on the issue.

The privatization of fishing rights in Canada began in earnest in the early 1980s. I should add that the process has been gradual, has taken place during the tenure of several fisheries ministers, and has involved successive governments. As such, the subject matter is not a partisan one, and it has many sides.

For the record, Mr. Anderson, we realize that you do not have an easy portfolio. These are difficult times in the fishery. The mandate, programs and services of the Department of Fisheries and Oceans directly affect the lives and livelihood of tens of thousands of people in the freshwater and ocean fisheries. They

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 26 novembre 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 8 h 30 pour examiner les questions de privatisation et d'attribution de permis à contingent individuel dans le secteur des pêches au Canada.

Le sénateur Gérard J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Conformément à notre ordre de renvoi, nous reprenons notre examen de la privatisation et de l'attribution de permis à contingent individuel dans le secteur des pêches au Canada. Avant de donner la parole à notre témoin, je voudrais faire quelques brèves remarques liminaires.

Comme nos délibérations aujourd'hui sont télédiffusées encore une fois, nous saluons tout particulièrement tous nos téléspectateurs. Nous sommes ravis d'accueillir ce matin l'honorable David Anderson, ministre des Pêches et Océans.

Au cours des derniers mois, le comité a examiné la question de la privatisation et de l'attribution de permis à contingent individuel dans le secteur des pêches commerciales au Canada. À cette fin, nous avons organisé de nombreuses vidéoconférences et obtenu les vues de Canadiens représentant un grand nombre de secteurs différents. Nous avons également reçu les témoignages d'experts en Islande et en Nouvelle-Zélande, puisque ces deux pays sont considérés comme des chefs de file sur le plan de la privatisation des pêches. Nous sommes donc très reconnaissants à tous nos témoins, au Canada et à l'étranger, et nous les remercions de leur précieuse contribution.

Bien que la privatisation désigne un grand nombre de possibilités, le débat au Canada concerne surtout la possibilité de permettre aux pêcheurs et aux entreprises de pêche de posséder une proportion des stocks de poissons sous forme de permis à contingent ou à quota individuel, qui sont désignés par les sigles QI, QIB, QIT et AE. Ces permis de pêche donnent aux pêcheurs ou aux entreprises le droit de capturer chaque année une certaine quantité de poissons — comme une sorte d'inventaire vivant. Les permis à quota représentent un grand changement par rapport à la méthode de gestion traditionnelle des pêches axée sur la concurrence, et la possibilité d'attribuer de tels permis suscite donc de vives émotions sur les deux côtes du Canada. Il existe une grande divergence d'opinions à ce sujet parmi les pêcheurs du Canada.

Le processus de privatisation des droits de pêche au Canada s'est amorcé vers le début des années 80. Je devrais préciser que cela s'est fait progressivement jusqu'à présent, au cours du mandat de plusieurs ministres des Pêches et de plusieurs gouvernements successifs. Par conséquent, nous sommes saisis d'une question qui a de nombreuses facettes mais n'est aucunement entachée de sectarisme.

Je tiens à déclarer publiquement, monsieur Anderson, que nous sommes parfaitement conscients des difficultés qui sont associées au portefeuille dont vous êtes chargé. Le secteur des pêches vit actuellement un moment difficile. Le mandat, les programmes et les services du ministère des Pêches influent directement sur la vie

also indirectly affect the lives of other people in many communities, who depend on the fishery. You are called on to make decisions that affect many fisheries in many regions, and to balance conflicting demands.

The minister is no stranger to very difficult water-related activities. I refer to the days when he was an Olympian and a rowing champion. The members of this committee do not envy your current Olympian challenge.

We look forward to your opening comments, and to a good round of questions.

Hon. David Anderson, Minister of Fisheries and Oceans:

There are many conflicting and difficult pressures on fisheries, and there is a need to have a dispassionate and in-depth analysis of these without the immediate partisan concerns that sometimes affect elected officials. This suggests to me that, in the examination that your committee is making, the Senate is very much fulfilling its traditional and extremely important role. I welcome your remarks, and I am very honoured that you have invited me to be here today.

[Translation]

I want first of all to commend you and committee members for all your hard work reviewing privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

There are difficult questions involved in this issue and you have spent a great deal of time interviewing witnesses and gathering information from other fishing nations. I look forward to reading your report, which I understand will be released in December.

Since this is my first time appearing before your committee, I would like to begin by reviewing briefly my long term goals and providing a progress report on some of my department's major policy initiatives. After that, I will return to the subject of privatization and quota licensing.

[English]

For obvious reasons, most of your attention — and mine — has lately been concentrated on fisheries. Some of Canada's major traditional fisheries are in trouble, and some are in deep trouble. We have had to act decisively to change the way that we manage our fisheries — both in the Pacific salmon case and in the Atlantic lobster case, to cite two examples — to save what we have, and to forestall bigger problems down the road.

I must note that the state of the fisheries, as troubling as it may be, is not our sole concern. My department is the Department of Fisheries and Oceans. We sometimes tend to forget the "oceans" component of DFO, and that the state of the world's oceans is also a matter of grave concern.

et les moyens de subsistance de plusieurs dizaines de milliers de personnes qui sont actives dans les secteurs de la pêche intérieure et hauturière. Ils influent aussi sur la vie de nombreux Canadiens qui dépendent du secteur de la pêche dans leurs diverses localités. Vous êtes appelé à prendre des décisions qui touchent les opérations de pêche dans de nombreuses régions du pays et, ce faisant, à équilibrer des demandes parfois antagonistes.

Mais le ministre sait ce que c'est que les activités aquatiques difficiles. Je fais allusion à son passé de champion olympien et de l'aviron. Je dois dire que les membres du comité ne vous envient pas d'avoir à relever ce défi de taille.

Nous avons donc très hâte d'entendre vos remarques liminaires et de dialoguer avec vous au cours de la période de questions qui va suivre.

L'hon. David Anderson, ministre des Pêches et Océans:

Étant donné que le secteur des pêches fait l'objet de pressions extrêmes et souvent antagonistes, il importe de pouvoir bénéficier d'une analyse objective et approfondie de tous les enjeux en l'absence des considérations sectaires qui peuvent parfois influencer les élus. Ainsi, je suis convaincu que l'étude qu'entreprend le comité sénatorial cadre parfaitement avec le rôle traditionnel et très important qu'il joue à cet égard. Je suis très content d'avoir aujourd'hui l'occasion de connaître vos vues sur la question, et je suis honoré d'avoir été invité à comparaître aujourd'hui.

[Français]

Je tiens tout d'abord à saluer le bon travail des membres du comité au sujet de la privatisation et des quotas des permis de pêche au Canada.

Ces enjeux sont très importants, et vous avez investi beaucoup de temps pour interroger les témoins et recueillir les informations provenant des autres pays qui pêchent. J'attends avec impatience de lire votre rapport qui, je crois, sera publié en décembre.

Comme c'est la première fois que je me présente devant votre comité, j'aimerais vous exposer brièvement mes objectifs à long terme et vous informer des progrès accomplis par mon ministère à l'égard de certaines initiatives importantes en matière de politiques. Ensuite, je reparlerai de la privatisation et des quotas de permis pêche.

[Traduction]

Pour des raisons évidentes, votre attention — et la mienne — se sont plutôt portées sur les pêches. Les pêches du Canada sont menacées, et certaines pêches sont même gravement menacées. Par conséquent, nous avons dû agir énergiquement pour changer notre façon de gérer les pêches — notamment dans les cas du saumon du Pacifique et du homard de l'Atlantique, pour ne citer que ces deux exemples — afin de préserver nos ressources et d'empêcher l'apparition de problèmes plus graves encore.

Toutefois, je dois souligner que l'état des pêches actuel, aussi troublant qu'il puisse être, n'est pas notre unique sujet d'inquiétude. Mon ministère doit voir au bien-être des pêches et des océans, et nos océans, eux aussi sont en très mauvais état.

As for the fisheries, I have one simple message to communicate today, which is the same message that I have been striving to communicate everywhere since June of 1997, when I first became Minister of Fisheries and Oceans. That message is straightforward; conservation must be our first priority. When it comes to fisheries management, conservation is my first priority, and it is the priority that I have set for my department.

[Translation]

The message is that conservation must be our first priority. When it comes to fisheries management, conservation is my first priority, and the priority I have set for my department.

[English]

I have sometimes described this as saying, "Without fish you do not have fishermen." I believe that is a very simple truth that must be well understood. Yes, it is important to have the opportunity to fish, but the entire industry will disappear unless we protect the stocks.

Recently, I was deeply honoured to receive the Atlantic Salmon Federation's International Conservation Award. I accepted this award, and I share it with many people on the coasts and riverbanks of Atlantic Canada and the Province of Quebec. I said at that time that it is shared with the men and women of my Department of Fisheries and Oceans Canada, who are on the front lines of science and of the management of the fisheries resource in Canada. I thank them all for their diligence and dedication, their patience and perseverance in accepting and following through with the difficult task of conservation.

I mention the Atlantic Salmon Federation because, 50 years ago, prior to entering the Senate, a very distinguished senator, Senator Hartland Molson, was one of the founding members of the organization. Senator Meighen is a continuing and very active member. The interest of the Senate in the Atlantic Salmon Federation and, I might add, in conservation generally, is well known and well appreciated.

[Translation]

Conservation and protection of fish stocks and habitat is not easy. But giving in to the inevitable political pressure to subordinate the long-term interests of the fish to short-term opportunity has not worked in the past, and I am convinced it does not work in the present, nor will it work in the future.

Conservation must come first, for the simple reason that, if we do not protect and preserve fish stocks, we will have no fishery at all.

[English]

There is no arguing with the fact that we have reached a critical point where decisive action is essential. We still can stop the collapse of important fish stocks, but there is no room for compromise, and certainly no time for delay. That is why I have put conservation first. As much as we want to see a productive

Pour ce qui est des pêches, le message que je veux vous communiquer aujourd'hui est très simple. Ce message, je m'efforce de le communiquer à tous les intéressés depuis juin 1997, date à laquelle je suis devenu ministre des Pêches et Océans. Ce message est donc le suivant: la conservation doit être notre priorité absolue. Lorsqu'il s'agit de gestion des pêches, la conservation est ma première priorité, ainsi que celle de mon ministère.

[Français]

La conservation doit être notre priorité absolue. Lorsqu'il s'agit de gestion des pêches, la conservation est ma première priorité ainsi que celle de mon ministère.

[Traduction]

J'ai souvent résumé la situation ainsi: s'il n'y a pas de poisson, il n'y a pas de pêcheurs. Voilà une vérité très simple qu'il faut bien comprendre. Oui, il faut avoir l'occasion de pêcher, mais il faut aussi comprendre que le secteur dans son ensemble va disparaître à moins que nous ne protégeons bien les stocks de poisson.

Dernièrement, j'ai été profondément honoré de recevoir le Prix international de la Fédération du saumon Atlantique. J'ai accepté ce prix dans un esprit de partage avec de nombreuses personnes qui habitent près des côtes et des rivières des provinces de l'Atlantique et du Québec. J'ai dit à l'époque que ce prix revenait aux hommes et aux femmes de mon ministère, Pêches et Océans Canada, qui sont aux premiers rangs de la recherche scientifique et de la gestion des stocks de poisson du Canada. Je les ai remerciés tous pour leur diligence et leur dévouement, leur patience et leur persévérance dans leurs efforts pour mener à bien la difficile tâche de la conservation.

Si je vous parle de la Fédération du saumon Atlantique, c'est parce qu'il y a 50 ans, avant de prendre place au Sénat, un sénateur très distingué, le sénateur Hartland Molson, a fondé cette organisation avec d'autres personnes. Le sénateur Meighen continue d'en être un membre très actif. L'intérêt des sénateurs pour les activités de la Fédération du saumon Atlantique et même pour la conservation en général est bien connu et fort apprécié.

[Français]

La conservation et la protection des stocks de poisson et de leur habitat n'est pas une chose facile. Par le passé, nous avons échoué en nous en remettant aux inévitables pressions politiques visant à subordonner les intérêts à long terme de l'espèce aux possibilités de pêche à court terme. S'il en était encore ainsi, nous connaîtrions de nouveaux échecs, tant aujourd'hui que dans l'avenir.

La conservation doit avoir préséance sur tout le reste, pour la raison bien simple que si nous ne protégeons pas nos stocks de poissons, il n'y aura plus de pêches.

[Traduction]

Il ne fait aucun doute que nous sommes parvenus à un point critique où nous nous devons de passer à l'action. Il n'est pas trop tard pour empêcher l'effondrement total de nos stocks de poissons, mais nous ne pouvons plus nous permettre de remettre la tâche à plus tard et il n'y a pas de place pour les compromis. Voilà

fishing industry across the country, we must put the health of the stocks first. However, I do believe we can have healthy stocks — and from that an economically viable fishery — if we manage properly.

My vision — what I would like to see in the future and what we are working towards — is a fishery that is viable, sustainable and efficiently managed. We need a fishery that provides a good living for independent, professional owner-operators and employees, and one that supports economically healthy coastal communities. It must be a fishery composed of healthy inshore, midshore and offshore sectors. It must be a fishery that supports a flexible, versatile and self-reliant industry, largely self-regulated and operating without government subsidies. It will have room for all sectors — commercial, aboriginal, and recreational, and it will be a fishery in which government and industry work together to achieve these goals.

If we put all the elements of this vision into practice, we will have a healthy fishery and flourishing fishing communities in the coming century. However, if we fail, we will lose an irreplaceable resource, and we will leave our children and grandchildren in a world infinitely poorer than the one that we inherited.

Honourable senators, I know you spent a lot of time considering the issue of individual quotas. I do not have time today to review the history of fisheries management in Canada, but I would note only that the first quota system began in 1970 on Lake Winnipeg.

We have had various management schemes applied in different fisheries since then, particularly since 1977, when Canada extended its exclusive economic zone to 200 miles from our coast. These schemes relied on limited entry licensing, with vessel and gear restrictions to control fishing capacity. They were combined with measures such as total allowable catches, escapement targets or recruitment strategies to limit catches and protect the resource. However, we now recognize that a competitive “race for the fish” management style, if I may use that term, leads to ever-increasing fishing effort, and excessive fishing capacity.

To address the tendency to overfish, the Department of Fisheries and Oceans promoted alternative management regimes for a number of fisheries. These included individual quotas, known as IQs, individually transferable quotas, known as ITQs, individual vessel quotas, and enterprise allocations. Together, these are known as the IQ programs.

There are three things we should remember about IQs.

pourquoi je considère la conservation comme ma grande priorité. Nous voulons tous que l'industrie de la pêche canadienne soit productive, mais auparavant, nous devons assurer la survie des stocks. Ceci dit, je crois que nous pouvons conserver nos stocks de poisson et permettre à l'industrie de la pêche d'être en bonne santé économique, si nous la gérons efficacement.

Voici ma vision des pêches de demain, vision que nous nous efforçons dès à présent de concrétiser: des pêches viables, durables et gérées avec efficacité. Nous avons besoin de pêches qui assureront un bon revenu aux propriétaires-exploitants professionnels ainsi qu'aux employés et qui stimuleront l'économie locale; nous avons besoin de pêches en bonne santé dans les secteurs côtiers, semi-hauturiers et hauturiers. Nos pêches doivent soutenir une industrie souple, polyvalente et autonome, être autorégulatrice en grande partie et capable d'assurer leur viabilité sans bénéficier de subventions gouvernementales. Cette industrie pourra s'accommoder de tous les types de pêche — commerciale, autochtone et récréative, et elle favorisera la collaboration des gouvernements et des pêcheurs et entreprises pour réaliser ces objectifs.

Si nous réussissons à mettre en pratique tous les éléments de cette vision, nos pêches seront saines et les collectivités de pêcheurs seront florissantes pour le siècle à venir. Si nous échouons, cependant, nous perdrons une ressource irremplaçable et nous léguons à nos enfants et à nos petits-enfants un monde infiniment plus pauvre que celui que nous avons reçu.

Honorables sénateurs, je sais que vous avez passé beaucoup de temps à étudier la question des contingents individuels. Nous n'avons pas le temps aujourd'hui d'examiner en détail l'histoire de la gestion des pêches au Canada, mais je me permets tout de même de vous signaler que le premier système de contingents a été mis en place en 1970 au lac Winnipeg.

Par le passé, divers plans de gestion ont été appliqués à différentes pêches, notamment depuis 1977, année où le Canada a étendu sa zone économique exclusive à 200 milles. Ces plans se fondaient sur l'émission de permis de pêche limités, où l'on prévoyait des restrictions pour le bateau et l'équipement en vue de contrôler la capacité de pêche. Ces plans étaient jumelés à des mesures destinées à limiter le nombre de prises et à protéger les ressources, comme par exemple, l'établissement du total des prises admissibles, des programmes de protection des poissons de remonte et des stratégies de recrutement. Cependant, nous reconnaissons à présent qu'une gestion dite compétitive qui encourage les pêcheurs à prendre un maximum de poissons avant les autres donne lieu à une augmentation constante de l'effort de pêche et à une capacité de pêche excessive.

Afin de contrer la tendance à la surpêche dans plusieurs secteurs, le MPO a favorisé l'adoption de nouveaux régimes de gestion. Parmi ces régimes, citons les quotas individuels, ou QI; les quotas individuels transférables, ou QIT; les quotas individuels des bateaux, ou QIB; et les allocations aux entreprises, ou AE. On désigne l'ensemble de ces régimes par le terme «programmes de QI».

Il y a trois choses que nous ne devons pas oublier à propos des QI.

First, IQs limit the amount of fish that fishers can catch. This removes the incentive for them to try to increase their catch shares. The hope is that fishers will instead try to maximize efficiency and economic returns from their fixed allocation. IQ programs have been perceived to increase the incidence of discarded small or unwanted fish. In practice, however, IQs have been more effective than previous management regimes in promoting conservation, and in achieving economic objectives.

Second, IQ programs do not confer property rights to either the fishery or the fish. They are conditions of a licence that provide the fishermen with access to a specified quantity of fish. They are an extension of the limited entry licensing system, which is, in fact, in wider use. They do not create — or need not create, perhaps I should say — private rights.

Third, only some IQs can be transferred from one fisher to another. These transferable quotas, which I referred to a moment ago as ITQs, have raised concerns. I know that some of you share these concerns about quotas becoming concentrated in the hands of larger operators. However, most IQs are not transferable. The few fisheries in which a transfer can be authorized have limits on the percentage that any single quota holder can hold. In fisheries where there is transferability, our guidelines limit the amount of quota anyone can have to a small percentage of the total quota of the fisheries. The minister retains the discretion to permit such transfers.

Finally, two comprehensive reviews of individual quota programs conducted by the Department of Fisheries and Oceans since 1990 have shown that individual quota systems benefit both fisheries management and fishers. For the most part, they have become the management style of choice for the fishers who have tried them.

[Translation]

The rate of participation in IQs demonstrates their popularity among fishers. These voluntary arrangements now represent over 50 per cent of the landed value on both coasts combined.

IQs are just one of the management tools we use to manage the fishery. Most programs are voluntary in nature and are implemented based on recommendations from industry. They facilitate a more cooperative relationship between fisheries managers and fishers, as well as more conservation-oriented fishing practices. And they facilitate our co-management approach whereby government and fishers work together to jointly manage the fishery.

[English]

Mr. Chairman, it is not my intention or the intention of the government to privatize Canada's fisheries. We believe we have a way to balance the size of the catch with the capacity of the resource. Of the management tools we use to achieve this, individual quotas are an important one. They have been effective.

Premièrement, les QI limitent la quantité de poissons qu'un pêcheur peut prendre, ce qui le dissuade d'augmenter sa part des prises. Nous espérons que les pêcheurs tenteront plutôt d'optimiser leur efficacité et le rendement économique de leur allocation fixe. Certains prétendent que les programmes de QI ont pour effet d'augmenter les rejets de poissons trop petits ou indésirables. Mais dans la pratique, les QI ont favorisé la conservation et la réalisation de nos objectifs économiques plus que ne le faisaient les régimes de gestion précédents.

Deuxièmement, les régimes de QI n'octroient pas de droits de propriété relativement à la pêche ou au poisson. Les QI correspondent aux conditions d'un permis qui donne le droit aux pêcheurs de capturer une certaine quantité de poisson. Il s'agit d'un simple prolongement du régime de pêche à accès limité qui est d'usage plus généralisé. L'attribution de ces quotas au contingent ne crée pas — en tout cas, pas obligatoirement — de droits privés.

Troisièmement, seuls certains QI sont transférables. Ces quotas transférables, ou QIT, ont suscité des inquiétudes, et je sais que certains d'entre vous partagent ces inquiétudes concernant la possibilité que les gros exploitants s'approprient une bonne partie des quotas. Cependant, rappelez-vous que la plupart des QI ne sont pas transférables. Et même lorsqu'ils le sont, le pourcentage que peut détenir un seul titulaire est limité. Pour les pêches où la transférabilité est autorisée, nos lignes directrices prévoient que le quota qu'une même personne peut détenir est limité à un petit pourcentage du total. Le ministre se réserve d'ailleurs le droit d'autoriser de tels transferts.

Finalement, deux enquêtes exhaustives sur les programmes de QI menées par le MPO depuis 1990 démontrent que les QI profitent autant aux responsables de la gestion des pêches qu'aux pêcheurs. La plupart des pêcheurs qui en ont fait l'expérience préfèrent ce mode de gestion des pêches.

[Français]

Le taux de participation aux QI démontre leur popularité auprès des pêcheurs. Ces arrangements volontaires représentent maintenant plus de 50 p. 100 de la valeur débarquée sur les deux côtes combinées.

Les QI ne sont qu'un des multiples outils de gestion que nous utilisons pour gérer les pêches. L'adhésion à la plupart des programmes est facultative et leur mise en oeuvre se fait en fonction des recommandations de l'industrie. Ils facilitent la coopération entre les gestionnaires et les pêcheurs, en plus d'encourager la conservation. Et ils facilitent notre approche de cogestion des pêches par le gouvernement et les pêcheurs.

[Traduction]

Monsieur le président, ni moi ni le gouvernement n'avons l'intention de privatiser les pêches canadiennes. Nous sommes convaincus qu'il y a moyen de faire équilibrer les prises et la capacité de la ressource. Les QI sont l'un des outils de gestion que nous avons utilisés à cette fin, et nous les avons trouvés très efficaces.

[Translation]

Individual quotas are not a step toward privatization. IQs are a step toward the fishery of the future. You will recall that one element of our vision for the fishery of the future is that it will be a largely self-regulating industry.

[English]

From individual quotas, the next step towards that vision is co-management. Individual quotas are not a prerequisite for co-management, however. Our co-management approach is applicable to all fisheries and fish management regimes. A number of fisheries are now being managed under cooperative management systems, and these are working quite well.

Last September, I struck an independent panel to advise the Department of Fisheries and Oceans on the best way to make these partnering arrangements, and on the appropriate legislative framework for such partnering arrangements. The panel will review the experience with co-management to date, and with public expectations about partnering. It will also address commonly raised concerns, such as the eligibility of organizations and partners, the approval process and duration of fisheries management agreements, and how to ensure transparency and openness. I expect to have their report next month.

Mr. Chairman, members of the committee, thank you for giving me the opportunity to appear before you today. I look forward with great interest to reading your final report when it comes out in December, but I certainly will be happy to try to answer your questions today.

Senator Stewart: You emphasized the importance of conservation at the start of your presentation. I do not think that anyone around the table would disagree with you on that as a long-term goal. If it is to be a long-term goal, however, it must also be a short-term goal.

From your brief, I got a very rosy impression. That is to say, yes, we have problems, but we are moving ahead, and things are going well. I want to ask a question on a point that seemed to run contrary to that general impression. On page 2 of your brief, you said that some of Canada's major traditional fisheries are in trouble, and you specifically referred to Pacific salmon and Atlantic lobster. What is the major trouble in the lobster fishery, which is a traditional fishery in Atlantic Canada?

Mr. Anderson: I do not wish to give too rosy an impression, but I would like to indicate that landings in Atlantic Canada are up compared to a base year of 1989.

[Français]

Les quotas individuels ne représentent pas un pas vers la privatisation mais plutôt un pas vers la pêche du futur. Je vous rappelle qu'un des éléments de notre vision pour cette pêche du futur, c'est la capacité de l'industrie à se réglementer elle-même.

[Traduction]

Après les QI, la prochaine étape à franchir pour concrétiser cette vision sera la mise en oeuvre d'un régime de cogestion. Cependant, l'existence de contingents individuels n'est pas une condition préalable pour la mise en oeuvre d'un régime de cogestion. Ce régime de cogestion s'appliquerait à toutes les pêches et à tous les systèmes de gestion des pêches. D'ailleurs, un certain nombre de pêches sont gérées à présent à l'aide de systèmes de gestion coopérative, et ces systèmes donnent de très bons résultats.

En septembre dernier, j'ai mis sur pied une commission d'enquête indépendante pour conseiller le MPO sur la meilleure façon de parvenir à une entente de partenariat et sur le cadre législatif à adopter à cette fin. La commission examinera ce qui a été fait en matière de cogestion jusqu'à présent, ainsi que les attentes du public vis-à-vis du partenariat. De plus, elle se penchera sur les préoccupations qui sont les plus fréquemment exprimées par les intéressés, à savoir la procédure d'approbation, la durée des accords de gestion des pêches et les moyens à prendre pour garantir la transparence. Je devrais recevoir le rapport de la commission le mois prochain.

Monsieur le président et membres du comité, merci de m'avoir donné l'occasion de vous rencontrer aujourd'hui. J'attends avec impatience la possibilité de lire votre rapport final en décembre. Je serai maintenant très heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Stewart: Vous avez mis l'accent sur la conservation au tout début de votre déclaration liminaire. Je ne crois pas que quiconque soit en désaccord avec vous sur la nécessité d'un tel objectif à long terme. Mais s'il s'agit là d'un objectif à long terme, il faut bien comprendre que la conservation doit également être un objectif pour le gouvernement dans l'immédiat.

En vous écoutant tout à l'heure, j'avais l'impression que tout allait très bien. Vous sembliez reconnaître qu'il existe actuellement certains problèmes, mais que la situation progresse et que tout va bien dans l'ensemble. Je voudrais justement vous poser une question sur une affirmation de votre mémoire qui donne l'impression inverse. À la page 2 de votre texte, vous dites que certaines des grandes pêches canadiennes sont menacées, et vous donnez l'exemple du saumon du Pacifique et du homard de l'Atlantique. Pouvez-vous me dire quels sont ces problèmes qui menacent la pêche du homard, qui est une pêche traditionnelle au Canada atlantique?

M. Anderson: Sans vouloir vous donner l'impression que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes, je tiens à préciser que les débarquements au Canada atlantique sont à la hausse, par rapport à 1989, qui est l'année de référence.

The Quebec shore has had the value of landings to fishermen increase about 39 per cent. Atlantic Canada is up approximately 18 to 19 per cent. In spite of the bad news we have had in the last 8 or 9 years, the value of landings has increased. There is much to be confident about for the future, with careful management.

The fisheries will continue to be a very important factor in the economy of Canada, and of Atlantic Canada in particular. The increase in the gross provincial product of Newfoundland this year will be largely due, not to Hibernia, but to fisheries landing increases.

In response to your specific question on Atlantic lobster, we had concerns about Atlantic lobster even though they are at a very high level. They are, in fact, double to triple what they have been in the past.

Lobster is at a high point on the cyclical curve that we have noticed over the decades. We want to maintain that high level for as long as possible, and to eliminate the trough that has always followed previously. We decided to do that by way of doubling egg production. We decided to do that in order to double the number of lobster eggs, and thus avoid some of the problems, such as the weakening of the lobster stocks that we see in Maine and other American states.

We took measures to increase the carapace size. This measure was generally well received by the industry and by fishers themselves. It was a very unusual step for the industry. There was some grumbling from some parts, centred mostly on the north shore of Prince Edward Island. "Grumbling" is, perhaps, too weak a term for some of the criticism that took place. It has been necessary to take steps that have not been politically popular. People think that the existing situation will continue in the future. They tend to believe that even if it does turn down, it will be in the future, not this year or next year, so let us keep on doing what we are doing.

To take anticipatory measures when things are good is unusual in the fishery. That is the frame of reference for my remarks on the lobster fishery. Having said that, however, I have to assure you that we have no indications that there will be major problems with lobster at all. We expect lobster to continue to be a very important component of the fisheries. Lobster is the single most valuable component of Atlantic fisheries. We have no signs of that trough occurring soon. We do know that troughs do occur, however, and we have to try to anticipate that and raise the trough, rather than lowering the peak.

Sur les rives du Québec, les pêches ont connu une augmentation d'environ 39 p. 100 en ce qui concerne la valeur de leurs débarquements. Au Canada atlantique, il s'agit d'une hausse de 18 à 19 p. 100. Donc, malgré les mauvaises nouvelles que nous avons eues au cours des huit ou neuf dernières années, la valeur des débarquements a augmenté. Il y a donc lieu d'accueillir l'avenir avec optimisme, à condition de continuer à bien gérer cette pêche.

Le secteur des pêches continuera de revêtir une très grande importance pour l'économie du Canada, notamment celle du Canada atlantique. L'augmentation du produit intérieur brut de Terre-Neuve cette année sera attribuable, non pas au projet Hibernia mais plutôt à l'augmentation des débarquements de poisson.

Pour répondre à votre question concernant le homard de l'Atlantique, cette pêche nous inquiète même si les quantités de homards actuellement disponibles sont très élevées. En fait, elles sont deux ou trois fois plus élevées qu'elles ne l'ont été par le passé.

Cette ressource se trouve actuellement au sommet d'un cycle que nous observons depuis plusieurs dizaines d'années. Nous voulons nous assurer qu'elle reste au sommet aussi longtemps que possible, et nous souhaitons surtout éliminer la chute qui jusqu'à présent a toujours suivi l'atteinte d'un tel sommet. Nous avons donc décidé de doubler la production d'oeufs. Nous nous sommes dit qu'en doublant le nombre d'oeufs de homard, nous éviterions peut-être certaines difficultés, telles que l'affaiblissement des stocks de homard que nous observons au Maine et dans d'autres États américains.

De plus, nous avons pris des mesures pour exiger que la carapace des homards capturés soit désormais plus longue. Cette mesure a d'ailleurs été assez bien accueillie par l'industrie et les pêcheurs eux-mêmes, même si elle était tout à fait inhabituelle. Il y a eu des plaintes dans certaines régions du pays, notamment sur la côte nord de l'Île-du-Prince-Édouard. En fait, le terme «plainte» est peut-être un peu trop faible pour décrire certaines des critiques qui ont été formulées à cet égard. Disons simplement que nous avons dû prendre des mesures très impopulaires. Les gens pensent que la situation actuelle va toujours exister. Ils ont tendance à croire que s'il y a une baisse, ce sera ni cette année, ni l'année prochaine, et qu'on peut donc continuer à faire ce qu'on fait actuellement.

Prendre des mesures par anticipation, quand tout va bien dans le secteur des pêches, est une stratégie inhabituelle. Voilà le contexte des remarques que j'ai faites tout à l'heure au sujet de la pêche du homard. Cela dit, je dois vous dire que rien n'indique la possibilité de problèmes majeurs dans le secteur de la pêche du homard. Nous nous attendons au contraire à ce que le homard continue d'être un élément très important de l'industrie des pêches. Le homard constitue la ressource halieutique la plus précieuse de l'Atlantique. Rien ne semble indiquer que nous pourrions bientôt nous trouver dans le creux du cycle. Par contre, nous savons que cela peut arriver et nous devons donc essayer d'équilibrer les choses en évitant une baisse trop importante.

We have a four-year plan for doubling egg production. On the whole, the fishers have been very cooperative, and have been very imaginative in their suggestions for improvement. The lobster fishers deserve praise for their willingness to support the measures. You can never be sure that you have chosen the right measures. You can never be sure that the timing is exactly right. It is an educated guess, and there will always be some dissent. I do take comfort from Senator's Robichaud's kind remarks, however.

Senator Stewart: You mentioned "steps" but you specified only one — the carapace size. Do the other steps include trap size limits and exits for the small lobsters? Could you explain?

Mr. Anderson: You are quite correct. I have emphasized the one that was the most controversial and unusual. We did have V-notching of females, so that females would be marked and put back. That has been experimented with and used.

We also have a limit on the trapping of large-size lobsters. The large lobsters are generally female, and, because of their size, produce the largest number of eggs. We have a limit, so that no large lobsters — the most productive group — can be harvested.

Changes have been made to trap design. If a trap gets lost, metal that corrodes quickly allows the door to fall off, and the lobsters will escape. This is an important conservation measure, because lobsters are not left in lost traps to starve to death on the ocean bottom.

There have been many measures of that type, but by far the most important and controversial one was the issue of changing carapace size to increase the number of young lobsters that actually spawn. For example, only about 10 per cent of the females with a carapace size of 2.5 inches will spawn. If lobsters are taken at that size, 90 per cent of the females will never spawn. If you increase that size even fractionally — by fractions of an inch — you will get that 10 per cent number up to 20 per cent quite quickly.

Senator Stewart: When I was in the House of Commons, my constituency was Antigonish—Guysborough. Antigonish County is on the gulf side of the mainland of Nova Scotia, and Guysborough County is on the Atlantic side. When I first started going into Guysborough County in my role as a politician, there were small ports with 15, 16, and up to 20 lobster fishermen. Now, the number of lobster fishermen in that particular area of Guysborough County is much lower.

Nous avons donc adopté un plan sur quatre ans en vue de doubler la production d'oeufs. Dans l'ensemble, les pêcheurs se sont montrés très coopératifs, et ont fait preuve de beaucoup d'imagination dans les propositions d'amélioration qu'ils nous ont faites. Les pêcheurs du homard méritent d'ailleurs nos félicitations pour avoir si bien accueilli ces mesures. On ne peut jamais être sûr d'avoir pris les mesures les plus appropriées. On ne peut jamais non plus être sûr que le moment est bien choisi. De telles décisions reposent nécessairement sur des conjectures raisonnées et à ce titre, ne pourront jamais être acceptées par tout le monde. J'avoue cependant que les propos bienveillants du sénateur Robichaud me rassurent.

Le sénateur Stewart: En parlant tout à l'heure des mesures à prendre, vous n'avez mentionné qu'une seule de ces mesures — à savoir les exigences accrues en ce qui concerne la longueur de la carapace. Les autres mesures concernent-elles la taille des casiers et des dispositifs de sortie pour les petits homards? Pourriez-vous nous dire de quoi il s'agit?

M. Anderson: Vous avez parfaitement raison. J'ai parlé de celle qui était la plus inhabituelle et qui a suscité le plus de controverse. Nous avons également procédé au marquage des femelles, pour que toute femelle portant une marque triangulaire soit remise à l'eau. Nous avons fait des expériences et nous avons employé cette méthode dans certains contextes.

Nous avons également prévu de nouvelles limites pour éviter que les plus gros homards ne soient capturés. Les gros homards sont généralement des femelles et produisent le plus grand nombre d'oeufs, vu leur taille. Nous avons donc imposé des limites, pour que les gros homards — c'est-à-dire le groupe le plus productif, ne puissent pas être récoltés.

Des changements ont également été apportés à la conception des casiers. Lorsqu'un casier se perd, l'action de la corrosion provoque la chute de la porte en métal, pour que les homards puissent s'échapper. Il s'agit là d'une importante mesure de conservation, car on veut éviter que les homards qui restent pris dans des casiers perdus meurent sur le fond de l'océan.

Nous avons pris de nombreuses mesures du même genre, mais la plus importante et la plus controversée était certainement celle qui consistait à modifier les exigences relatives à la longueur de la carapace afin de garantir que plus de jeunes homards puissent frayer. Par exemple, seulement 10 p. 100 environ des femelles dont la carapace mesure 2,5 pouces vont frayer. Si on permet aux pêcheurs de prendre des homards de cette longueur, 90 p. 100 des femelles ne pourront jamais frayer. Mais en augmentant de façon minime — d'un centimètre ou deux — la longueur de la carapace requise, ces 10 p. 100 passent rapidement à 20 p. 100.

Le sénateur Stewart: À l'époque où j'étais député à la Chambre des communes, je représentais la circonscription électorale de Antigonish—Guysborough. Le comté d'Antigonish se trouve du côté du golfe en Nouvelle-Écosse, alors que celui de Guysborough se trouve du côté de l'Atlantique. Quand j'ai commencé à visiter le comté de Guysborough à titre de député, je me retrouvais souvent dans des petits ports où 15, 16 ou même 20 pêcheurs de homard avaient des bateaux. À l'heure actuelle, il

One explanation given to me at that time was that the causeway to Cape Breton Island, which is a solid causeway except for a lock area, had stopped the flow of larvae from the relatively warm waters of the Gulf down into the colder water of the Atlantic. A few weeks ago, a scientist who appeared before us said that the information seemed to support that wharf wisdom. Have your department and Transport Canada given any consideration to installing a fishway into the Canso Causeway? I know that that particular issue also came up in the context of the Prince Edward Island crossing.

Mr. Anderson: On the general point of wharf wisdom, I have tried in the department to break down the barriers between the scientists and the fishermen. There is a tremendous amount of wharf wisdom, of knowledge, and of observation. Most fishers are excellent naturalists. They are keen observers of nature, and they have the time and the interest to do some very interesting theorizing, and to provide some very helpful commentary. There have been two solitudes between science and fishers. We tried to break that down, because what is science except the generalization of observation? We are having some success there, and there is much more confidence between the two groups. I appreciate the opportunity to comment in that regard.

With respect to the fishway proposal that you have made I will ask Jacques Robichaud, who would know the history of that proposal.

Mr. Jacques Robichaud, Director General, Resource Management Directorate, Department of Fisheries and Oceans: I believe that the issue was raised by the senator when I appeared with a scientist from the department. I remember the issue was the impact of the Canso Causeway. The scientist commented on the habitat's importance for the egg production, the larvae, and also the flow. I do not believe that the direct impact had been ascertained at that time. I would not know, however, if means and ways to work with the department to work out some form of fishway have been explored.

Mr. Anderson: I guarantee that we will research that, and I promise you a letter in very short order.

Senator Stewart: The effect on the fisheries was a concern when the Prince Edward Island crossing was being planned, and I would hope that the same consideration would be given to northeastern Nova Scotia.

Senator Robertson: My questions will concentrate more particularly on the work that we have been doing for the last few months. I shall try not to stray from that, although I would like to comment on your statement that the value of the fishery is up. We

y a beaucoup moins de pêcheurs de homard dans cette zone du comté de Guysborough.

À l'époque, on m'avait expliqué que la levée empierrée construite entre la partie continentale et l'île du Cap-Breton — c'est une levée solide, à part la zone où se trouve l'écluse — empêchait les larves de passer des eaux relativement chaudes du golfe dans les eaux plus froides de l'Atlantique. Il y a quelques semaines, un scientifique qui a comparu devant le comité nous disait que les données recueillies jusqu'à présent semblent soutenir la thèse des pêcheurs. Est-ce que votre ministère et Transports Canada ont étudié la possibilité de pratiquer une passe migratoire dans la chaussée de Canso? Je sais qu'on a posé la même question concernant la chaussée de l'Île-du-Prince-Édouard.

M. Anderson: En ce qui concerne la sagesse des pêcheurs, je dois dire que j'ai essayé au ministère d'éliminer les conflits entre les scientifiques et les pêcheurs. Le fait est que les pêcheurs sont sages et ont beaucoup de connaissances à force d'observer le comportement des espèces. La plupart d'entre eux sont d'excellents naturalistes. Ils observent de près les phénomènes de la nature, et ils ont non seulement le temps mais le désir d'élaborer des théories qui peuvent être très intéressantes et utiles. Jusqu'à présent, il n'y a guère eu d'interaction entre les scientifiques et les pêcheurs. Nous avons essayé d'éliminer les obstacles à cette interaction, car après tout, qu'est-ce que la science si ce n'est l'élaboration de principes généraux fondés sur l'observation? Nos efforts à cet égard commencent à porter des fruits, et je constate que les deux groupes semblent se faire davantage confiance. Je suis bien content que votre question m'ait donné l'occasion d'aborder ce point.

En ce qui concerne la possibilité de construire une passe migratoire, je vais demander à Jacques Robichaud de vous répondre, puisqu'il connaît l'origine de cette proposition.

M. Jacques Robichaud, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources, ministère des Pêches et Océans: Si ma mémoire est bonne, cette même question a été soulevée par le sénateur lorsque j'ai comparu devant le comité en compagnie d'un scientifique ministériel. Je me souviens qu'on a parlé de l'incidence de la chaussée de Canso. Ce scientifique a parlé de l'importance de l'habitat pour la production des oeufs, la survie des larves et la migration. À l'époque, on n'avait pas encore réussi à déterminer quels en seraient les effets directs. Je ne sais pas non plus si des discussions auraient été entamées avec le ministère concernant la possibilité de créer une passe migratoire.

M. Anderson: Nous allons nous renseigner et transmettre la réponse par écrit dans les plus brefs délais.

Le sénateur Stewart: L'effet sur les pêches est une des préoccupations qui a été exprimée lorsqu'on planifiait la construction d'une chaussée à l'Île-du-Prince-Édouard, et j'espère que ce facteur sera également pris en compte dans le nord-est de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Robertson: Mes questions vont surtout être en rapport avec le travail que nous effectuons depuis plusieurs mois. Je vais essayer de ne pas m'en écarter, mais je voudrais tout de même réagir à votre affirmation concernant la valeur accrue des

are all grateful for that, of course, and we realize that it is due to the diversification. In particular, the shellfish fishery, mainly off the northern shore of Labrador has improved, and lobster catches have been good. We are grateful for those figures, but the issue that concerns us, I guess, is something else.

I shall try to be precise, because I think that it is easier to respond to precise questions. On page 4 of your opening remarks, you describe your vision for the fishery of the future, and I do wish you well. It reads as follows:

a fishery that provides a good living for independent, professional owner-operators and employees, and employs supports economically healthy coastal communities.

Putting this element of your vision into practice is the focus of my question.

The committee has heard the concerns of those who fear that transferable quotas will only lead to the concentration of licences in the hands of a few privileged individuals or corporations. They are also concerned that this will lead to the demise of local coastal communities where fish quotas and the processing of catches are transferred across coastal areas. You will see references to that in our report when it comes out in December.

Witnesses have told us that a better way of managing fish stock and protecting local climate and local coastal communities is through community-based management and through community quotas. I realize that the community-based model is not as well defined or as well developed as the individual quota model of fisheries management, and we referred to that in our report as well. The committee heard rather convincing evidence that the community quota model is the best way to go in protecting jobs and ensuring the survival of coastal communities.

Where does community-based management fit in your vision of a fishery that supports economically healthy coastal communities?

Mr. Anderson: Community management can be a very effective tool, but it is not always supported by fishers. On the West Coast of Canada, a buyback program for licences was put in place in June, and is now being implemented. I did a survey of the licence holders on the West Coast. I asked whether I should take into account the concern over community and over the economic impact when carrying out the buyback program. Eighty per cent of the fishers said no — a very resounding rejection of that. This is not to say that they are right or wrong; it is simply an expression of opinion by the fleet.

Fishers tend to believe that they are able to make their own decisions as to whether they sell or maintain a quota. They are reluctant to believe that government knows better when it comes to whether they should or should not have the right to sell quotas.

pêches. Nous en sommes tous ravis, bien entendu, et nous savons très bien que c'est grâce à la diversification. La pêche des crustacées, notamment au large de la côte nord du Labrador s'est beaucoup améliorée, et les prises de homard sont également bonnes. Nous sommes donc très contents de connaître ces résultats, mais notre inquiétude concerne autre chose.

Je vais essayer d'être précise, car je suppose qu'il est plus facile de répondre à des questions précises. À la page 4 de votre texte, vous décrivez votre vision des pêches de demain, et à cet égard, je vous souhaite bonne chance. Vous dites ceci:

des pêches qui assureront un bon revenu aux propriétaires-exploitants professionnels ainsi qu'aux employés et qui encourageront l'économie locale.

Ma question porte sur la concrétisation de cet élément-là de votre vision.

Selon les témoignages qu'a reçus le comité, certains craignent que l'attribution de quotas transférables conduise à un problème de concentration si quelques rares personnes ou compagnies privilégiées se retrouvent avec la majorité des permis. Ils redoutent également la disparition des petites communautés situées le long des côtes si les contingents et les opérations de traitement du poisson sont transférés à d'autres zones côtières. D'ailleurs, le rapport que nous allons présenter en décembre abordera certainement la question.

Les témoins nous ont dit qu'un meilleur moyen de gérer les stocks de poisson et de protéger le climat local et les petites localités situées le long des côtes serait d'opter pour un régime de gestion et de contingents communautaires. Je sais très bien que le modèle communautaire n'est pas aussi bien défini ou développé que le modèle de gestion axée sur les contingents individuels, et nous en parlons justement dans notre rapport. Le comité a reçu des témoignages assez convaincants qui laissent supposer que c'est le modèle des quotas communautaires qu'il faut adopter si nous voulons protéger les emplois et garantir la survie des collectivités situées le long des côtes.

Dans quelle mesure un régime de gestion communautaire s'intègre-t-il dans votre vision des pêches de demain, c'est-à-dire des pêches qui favoriseront la santé économique des localités côtières?

M. Anderson: La gestion communautaire peut être un très bon outil, mais c'est un modèle qui n'a pas toujours le soutien des pêcheurs. Sur la côte ouest du Canada, un programme de rachat de permis a été créé en juin et est actuellement en voie d'implantation. J'ai mené un petit sondage auprès des titulaires de permis sur la côte ouest. Je leur ai demandé si je devrais tenir compte des préoccupations de certains relativement à leur collectivité et à l'incidence économique du programme de rachat. Quatre-vingt pour cent des pêcheurs m'ont dit non — une réaction de rejet très claire. Je ne dis pas qu'ils ont tort ou raison, mais voilà l'opinion qu'ils ont exprimée.

Les pêcheurs ont tendance à croire qu'ils sont parfaitement capables de prendre eux-mêmes la décision de vendre ou de garder un quota. Ils sont réticents à accepter la notion selon laquelle le gouvernement est mieux placé qu'eux pour savoir s'ils devraient ou non avoir le droit de vendre leurs quotas.

We are quite willing to have community quotas. If the licence holders support the concept, we will adopt it. Particularly with First Nations, we have had some success in this regard. We do not believe that the ITQs lead to corporate concentration per se. After all, in any exchange there is a buyer and a seller. If it is of value, the small fishers will likely hold on to it.

I have frequently heard, particularly from union representatives, that corporations want to buy licences. Time after time, companies have shown that they are unwilling to buy licences, and some of them have expressed that to me both verbally and in writing. They ask why they should do so. They want a steady supply of fish, and they do not want to be involved with the licensing process — owning licences, running boats, and hiring fishermen to do it. It is unnecessary, expensive and difficult. It leads to labour problems and capital expenditures. Corporations themselves are not instinctively interested in that type of concentration.

It does not mean to say that it could not happen. It might happen. We have to look at these things on the basis of experience. It is quite easy to put in restrictions for owner-operators, if that is desired. The fishers themselves, however, quite frequently object to that approach.

Senator Robertson: I will come back to my question regarding a fishery “that supports economically healthy coastal communities.” I suppose that you are looking at something besides fishing, if they are not going to conserve what they have traditionally done. Does the department have a policy regarding community quotas?

Mr. Anderson: We do not, of course, have the departmental responsibility for coastal communities. We work closely with Human Resources Development Canada, and in particular with the provincial governments who have the primary responsibility, for example for fish plants. Thanks to a Privy Council decision back in 1929, we do not have the power to regulate the fish plants, and the provinces do.

We want to see the coastal communities flourish. Coastal communities do not flourish simply because you maintain populations of near-indigent fishermen. We think that, in fact, is not at all the way to succeed. Our concern is generally related to critical mass.

For example, if a community shrinks to too small a size, there cannot be a fish plant. I spoke yesterday to fishermen from the lower North Shore of Quebec who fish from the Labrador border down to about Anticosti Island. They told me that their fishing

Nous sommes parfaitement disposés à établir des quotas communautaires. Si les titulaires de permis actuels sont d'accord, nous adopterons ce concept. C'est d'ailleurs un régime qui a connu un certain succès parmi les Premières nations. À notre avis, les QIT ne conduisent pas nécessairement à une forte concentration des permis chez les grandes sociétés. Après tout, dans toute transaction, il y a forcément un acheteur et un vendeur. S'ils sont convaincus de la valeur de leurs quotas, les petits pêcheurs les conserveront sans doute.

J'ai fréquemment entendu dire, notamment de la part des représentants syndicaux, que les grandes compagnies veulent acheter des permis. Or nous avons constaté à maintes reprises que les entreprises de pêche ne souhaitent pas acheter des permis, et certains de leurs dirigeants me l'ont même fait savoir verbalement et par écrit. Ils me demandent pourquoi ils devraient se procurer un permis. Ils veulent qu'on les approvisionne régulièrement en matière première, mais ils ne veulent pas avoir à passer par la procédure d'attribution des permis — c'est-à-dire être titulaires de permis, exploiter des bateaux et engager des pêcheurs pour travailler. À leur avis, non seulement ce n'est pas nécessaire, mais ça coûte cher et c'est compliqué. De plus, ça crée des problèmes de main-d'oeuvre et des dépenses d'investissement. Donc, instinctivement, les grandes sociétés ne cherchent pas à créer ce genre de concentration.

Cela ne veut pas dire qu'une telle chose ne pourrait pas se produire. C'est possible. Dans ce contexte, il s'agit de faire appel à son expérience. On pourrait facilement imposer certaines restrictions aux propriétaires-exploitants, si telle est la volonté des intéressés. Mais les pêcheurs eux-mêmes s'opposent fréquemment à ce genre d'approche.

Le sénateur Robertson: Je reviens à ma question concernant les pêches qui «encourageront l'économie locale». Je suppose que vous envisagez d'autres possibilités, à part la pêche, si ces petites localités ne vont pas pouvoir conserver leurs activités traditionnelles. Le ministère a-t-il une politique sur les quotas communautaires?

M. Anderson: Eh bien, notre ministère n'est pas responsable des collectivités côtières, bien entendu. Nous travaillons en étroite collaboration avec Développement des ressources humaines Canada, et notamment avec les administrations provinciales dont relèvent surtout les usines de transformation du poisson, par exemple. Par suite d'une décision du Conseil privé en 1929, nous n'avons pas le pouvoir de réglementer les usines de transformation; ce pouvoir appartient plutôt aux provinces.

Évidemment, nous voulons des collectivités côtières prospères. Mais elles ne vont jamais être prospères si on se contente d'assurer la survie de groupes de pêcheurs presque indigents ici et là. Pour nous, ce n'est certainement pas la solution. Notre préoccupation plus générale concerne la nécessité d'avoir des masses critiques.

Par exemple, si une collectivité devient trop petite, il ne peut y avoir d'usine de transformation. J'ai parlé hier à des pêcheurs de la basse côte nord du Québec qui pêchent dans la zone se trouvant entre la frontière du Labrador et l'île Anticosti. Ils m'ont dit que

industry will cease to be viable if the population shrinks too much and they cannot process the fish.

We have major concerns. As Canadians and as politicians in both the Senate and the House of Commons, we want to see that these coastal communities survive. However, we have this critical problem sometimes where the industry requires some concentration and a reduction in numbers. On the other hand, we have communities saying that they simply want to maintain their populations. Under those circumstances it is a situation where an irresistible force meets an immovable object, and we simply say that it is a decision that the fishers themselves must make. They must decide where they want to live.

It becomes a more complicated issue on the West Coast. The largest fishing port in British Columbia is Vancouver. In other words, fishers want to live in Vancouver. They may go to the west coast of Vancouver Island; they may go to the mid-coast or to the north; but a good number of them wish to live in Vancouver. We are constantly faced with communities who wish to put in restrictions. We must force them to live in the area where they fish.

Generally speaking, governments have never been involved in that to any great degree. I think this is an issue of freedom. The ideological point is that it is up to fishermen themselves to decide where they should be, and how they should carry out their lives.

Senator Robertson: I cannot argue with that.

I will not speak about the West Coast — I will speak about the Atlantic fishery. The coastal communities in that area of the country will shrink. If the fishers cannot fish, they will have to go someplace else. It is as simple as that. If they are forced out, communities will close. This is the treadmill we have been on for some time in Atlantic Canada. The witnesses who have appeared before us are very unhappy about this. Most people living in small coastal communities in Atlantic Canada do not want to move, but when their source of livelihood is removed because of policies or because of the degeneration of the fish stocks, they obviously have to move. Then we are left with smaller units that are perhaps not economically viable.

I will be watching to see how you effect this second bullet in your vision for the fisheries, because I think it is very important. We should not turn our backs on it.

Mr. Anderson: This is not a full answer, senator, but in our \$730-million program on the East Coast and our \$400-million program on the West Coast, we are including community development moneys. I believe it is \$100 million on the East Coast, and it could be up to \$30 million or \$40 million on the West Coast. This would even be for occupations other than fishing. Even though it appears to be a fishing program, we are

leurs opérations de pêche cesseront d'être viables si la population se rétrécit trop, parce qu'ils ne pourront plus faire transformer le poisson.

Donc, nous avons de sérieuses préoccupations à cet égard. En tant que Canadiens et élus siégeant au Sénat et à la Chambre des communes, nous voulons assurer la survie de ces petites localités. Mais nous nous heurtons à un problème critique, car de temps en temps l'industrie doit se concentrer davantage, ce qui nécessite une réduction du nombre d'acteurs. Par contre, les gens qui résident dans les petites localités nous disent qu'ils veulent simplement maintenir leur population. Ainsi nous nous trouvons dans une situation où une force irrésistible s'oppose à un objet immuable, et dans ce contexte nous préférons laisser le soin aux pêcheurs de prendre la décision. C'est eux qui doivent décider où ils veulent vivre.

Sur la côte ouest, cependant, c'est un peu plus compliqué. Le plus important port de pêche en Colombie-Britannique est celui de Vancouver. Autrement dit, les pêcheurs veulent vivre à Vancouver. Ils vont peut-être s'installer sur la côte est de l'île de Vancouver, ou encore en plein milieu de la côte ou dans le nord, mais bon nombre d'entre eux veulent vivre à Vancouver. Mais dans certaines collectivités, on nous dit constamment qu'il faut imposer des restrictions, de façon à les obliger à vivre dans la zone où ils pêchent.

En règle générale, les gouvernements ne font pas ce genre de chose. Pour moi, c'est une question de liberté. Sur le plan purement idéologique, nous estimons que c'est aux pêcheurs de décider où ils veulent être et quel genre de vie ils veulent mener.

Le sénateur Robertson: À ce sujet, je ne peux certainement pas être en désaccord avec vous.

Je n'ai pas l'intention de parler de la situation sur la côte ouest, mais plutôt des pêches au Canada atlantique. Les petites localités dans cette région du pays vont nécessairement rétrécir. Si les pêcheurs ne peuvent plus pêcher, ils vont devoir s'installer ailleurs. C'est aussi simple que ça. Si on les oblige à partir, ces petites localités vont disparaître. C'est d'ailleurs le sort qui nous poursuit depuis un moment au Canada atlantique. Les témoins qui ont comparu devant le comité sont très mécontents de la situation. La plupart des gens qui vivent dans les petites localités le long des côtes ne veulent pas déménager, mais si leur moyen de subsistance disparaît en raison des politiques qui sont adoptées ou de la dégénération des stocks de poisson, ils seront bien obligés de déménager. Ensuite il ne restera plus que de petites unités qui ne seront peut-être pas viables.

Je vais donc suivre de très près les mesures que vous allez prendre pour concrétiser ce deuxième élément de votre vision des pêches de demain, car pour moi c'est un élément très important. Il ne faut surtout pas le négliger.

M. Anderson: Ce n'est pas une réponse complète, sénateur, mais notre programme de 730 millions de dollars sur la côte est et notre programme de 400 millions de dollars sur la côte ouest incluent certaines sommes pour le développement communautaire. Je pense qu'il s'agit de 100 millions de dollars sur la côte est et de 30 ou 40 millions sur la côte ouest. Cet argent est destiné à des activités autres que la pêche. Même si on a l'impression qu'il

suggesting that there may be opportunities in tourism or in agriculture areas, for example. We are trying to encourage diversification.

You have clearly outlined the "rock and a hard place" problem that we have. In the effort to make the fishery viable, we definitely affect the communities. In the effort to maintain the community populations, we could destroy the effectiveness of the fishery. It is a constant question of trade-offs, and it is one where compassion and understanding, rather than the ideological approach, is the best response. I would be delighted to talk to you further on this.

The Chairman: We will be coming back to this issue later on. I should like now to move to a discussion of the West Coast fishery.

Senator Perrault: Mr. Chairman, while I admit to certain partisan prejudices, I think the minister has made a very positive statement before the committee today. It is heartening to hear such a statement, with so many "gloomsters" and "doomsters" out there talking in terms of a fishery that is dangerously depleted.

In some situations we have been informed that private quotas — whether transferable or not — have allowed millionaires to be created out of a sadly oversubscribed and, in many cases, badly depleted fishery resource. One issue that arises is whether to limit the incomes generated by individual quotas by charging quota holders resource rent for that rather exclusive privilege of fishing, or by recovering the costs of managing the fisheries. Does the department have a policy on cost recovery in quota-managed fisheries?

Mr. Anderson: We certainly understand the opportunity of recovering the economic rent from fisheries, and we have attempted to do that in a number of programs. This is a ballpark figure, but I think we collect around \$50 million one way or another from the fisheries community for various fees and other charges, which essentially is to charge for the resource. That is a free resource given to them. Yes, we do that, and we are interested in it.

One of the problems we face is that sometimes when fishermen have gone through the exercise of creating a rational fleet, reducing its size and reducing capacity, then of course very substantial amounts of money can be made. There is a dilemma such that when they have gone through the agony of organization to make it a viable industry — in fact, a very profitable industry — they look on it with considerable unhappiness when governments say, "You are now profitable, so now we will take it away." They say, "What did we do it for in the first place? We would have been better off never listening to you about becoming more viable and doing a better job."

s'agit d'un programme de pêche, nous insistons beaucoup sur les débouchés qui peuvent exister dans le secteur du tourisme ou agricole, par exemple. Nous essayons d'encourager la diversification.

Vous avez bien défini le problème épineux auquel nous nous trouvons confrontés. Nos efforts pour assurer la viabilité du secteur des pêches influent nécessairement sur les collectivités. Si nous essayons de maintenir la population des collectivités, nous pourrions finir par détruire l'efficacité de la pêche. Il y a constamment des compromis à faire, et dans ce contexte, c'est la compassion et la compréhension, plutôt que l'idéologie, qui doivent primer. Je serai donc ravi d'en reparler avec vous en temps et lieu.

Le président: Nous allons y revenir. Je voudrais maintenant parler de la situation sur la côte ouest.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, j'avoue que j'ai peut-être un parti pris, mais je trouve que la déclaration du ministre est extrêmement positive. L'information qu'il nous a fournie ce matin m'a beaucoup encouragé, surtout que tant de prophètes de malheur n'arrêtent pas d'affirmer que les ressources halieutiques s'amenuisent dangereusement.

Dans certains cas, on nous a dit que les quotas individuels — qu'ils soient transférables ou non — ont permis à certaines personnes de devenir millionnaires dans un secteur qui compte trop de participants, tous à la recherche de ressources souvent surexploitées. On peut donc se demander s'il y aurait lieu de limiter les revenus des titulaires de quota individuel en leur demandant de verser des droits en échange du privilège assez exclusif de pratiquer la pêche, ou en recouvrant les coûts des programmes de gestion des pêches. Le ministère a-t-il une politique sur le recouvrement des coûts des pêches contingentes?

M. Anderson: Nous comprenons très bien l'opportunité des mesures qui permettent de toucher la rente économique des pêches, et c'est justement ce que nous avons essayé de faire dans le cadre de plus programmes différents. Ce chiffre est approximatif, mais je crois savoir que nous percevons environ 50 millions de dollars sous forme de frais et de droits divers qui représentent essentiellement des frais d'utilisation de la ressource. C'est une ressource qui leur est accordée gratuitement. Donc, pour répondre à votre question, nous avons déjà pris ce genre de mesures, et elles présentent à notre avis des possibilités très intéressantes.

Par contre, une fois que les pêcheurs ont réussi, en réduisant le nombre de bateaux de même que la capacité, à créer une flottille efficace, ils peuvent évidemment gagner des sommes substantielles. Là nous nous trouvons devant un dilemme, car une fois qu'ils ont fait les sacrifices nécessaires pour rationaliser leurs opérations et en faire une industrie viable et même profitable, ils réagissent très mal quand le gouvernement leur dit: «Puisque vos opérations sont maintenant rentables, nous allons vous enlever vos profits. Ils se demandent alors pourquoi ils s'y sont lancés au départ. Ils estiment qu'ils auraient mieux fait de ne pas suivre nos conseils sur la nécessité de rentabiliser leurs opérations.»

With respect to limits, yes, in both crab and northern shrimp, there is sharing after a certain limit. There is some effort to put in place what you have suggested.

With respect to corporate concentration, the issue often comes down to the notion that if you have too many fishermen overall, no one will make a dollar. They will all be making their costs. In fact, if you look at this issue worldwide, you discover that governments are subsidizing fishing to the tune of \$50 billion a year. It is really important to at least give the incentive to those who do rationalize, and to make the sensible economic decisions to get around the problem that your committee has been facing. That is to say, that they are not instantly penalized by having that deducted.

For example, in 1989 before we had individual vessel quotas in British Columbia, 46 vessels harvested British Columbia sablefish. In 1990, we had only 30 vessels doing it. That is a reduction of one-third. The current figure is two-thirds of what it used to be. They are now making extremely large amounts of money. A sablefish licence on the British Columbia coast trades for \$2 million. That has nothing to do with the government. That is private people saying that this is a valuable licence, but it would not be a valuable licence if we were allowed free entry.

By the way, that particular fish, for your information, winds up as Alaskan black cod on the menus of restaurants. They do not call it sablefish, but it is a very profitable fishery in British Columbia, probably one of the most profitable.

Senator Robichaud: Is that species endangered?

Mr. Anderson: Not at all. There are a limited number of people in the industry, and because they are doing well financially, they are just as concerned about conservation as anyone in our department, in the Government of Canada or in any political party. It is very interesting to see how, when they are in that situation, that latent concern over conservation that all fishers have is given an opportunity to express itself. When they are facing bills and mortgage payments, they say, "Wait a year or two. Gee, the stocks are not that bad." They tend to be less concerned about conservation. When we have an effective fishery, no one beats the fishers themselves for expressing conservation concerns.

Senator Perrault: A variety of views have been expressed to us by people who are almost fanatically supportive of the ITQ system, and others have suggested that to allow the extensive use of them will be the end of the fishery.

Most economists point to New Zealand as the model on which Canada should base its future fisheries. We heard testimony via satellite from New Zealand on that point. Canadians who helped

En ce qui concerne la possibilité de restrictions, il y a partage au-delà de certaines limites dans le cas du crabe et de la crevette du Nord. Par conséquent, nous avons déjà essayé jusqu'à un certain point de faire ce que vous proposez.

Pour ce qui est de la possibilité de concentration, souvent on peut résumer ainsi le problème: s'il y a trop de pêcheurs, personne ne pourra faire de bénéfice. Tous vont devoir se contenter de rentrer dans leurs frais. Et si vous examinez la situation mondiale, vous constaterez que les gouvernements un peu partout accordent environ 50 milliards de dollars par an à leur secteur des pêches. Mais il faut tout de même donner des encouragements à ceux qui font l'effort de rationaliser leurs opérations et de prendre les bonnes décisions économiques qui permettent justement d'éviter le problème auquel le comité se trouve confronté. Autrement dit, on veut éviter qu'ils se trouvent pénalisés si on leur enlève ces crédits.

Par exemple, en 1989, avant qu'on attribue des quotas individuels aux bateaux en Colombie-Britannique, 46 bateaux pêchaient la morue charbonnière dans la province. En 1990, il n'y en avait plus que 30. Il s'agit d'une réduction d'un tiers. Le chiffre actuel correspond donc aux deux tiers de ce qu'il représentait autrefois. À présent ces pêcheurs gagnent beaucoup d'argent. Sur la côte de la Colombie-Britannique, le prix d'un permis de pêche de la morue charbonnière est de l'ordre de 2 millions de dollars. Cela n'a rien à voir avec le gouvernement. Ce sont des particuliers qui décident entre eux que tel permis vaut cher; par contre, il ne vaudrait plus très cher si l'accès à cette pêche était libre.

À titre d'information, sur les menus de restaurants, ce poisson est désigné par le nom «Alaskan black cod» plutôt que «sablefish». Donc, le nom change, mais il s'agit néanmoins d'une pêche très rentable, sans doute l'une des plus rentables dans toute la Colombie-Britannique.

Le sénateur Robichaud: S'agit-il d'une espèce menacée d'extinction?

M. Anderson: Pas du tout. Dans ce secteur en particulier, le nombre de participants est limité, et comme ils ont de très bons revenus, ils s'inquiètent autant de la conservation que n'importe quel représentant du ministère, du gouvernement du Canada ou d'un parti politique. Je trouve très intéressant de constater que face à cette situation, les préoccupations latentes des pêcheurs relativement à la conservation ont la possibilité de se manifester. Quand ils ont des factures à payer et des paiements hypothécaires à faire, ils disent: «Attendez un an ou deux. Après tout, les stocks ne sont pas en si mauvais état.» Ils ont alors tendance à se préoccuper moins de la conservation. Quand le secteur des pêches est efficace, personne ne s'inquiète plus de la conservation que les pêcheurs eux-mêmes.

Le sénateur Perrault: Nos témoins ont exprimé des vues extrêmement divergentes sur la question des QIT: certains sont d'ardents défenseurs de ce régime, alors que d'autres prétendent que l'application générale de ce système sonnera le glas du secteur des pêches.

La plupart des économistes recommandent au Canada de suivre le modèle néo-zélandais. Grâce à une liaison par satellite, nous avons pu recueillir les témoignages de responsables néo-zélandais

define New Zealand's ITQ system tend to promote it in an extremely positive light. We were told that there were extensive consultations with all those concerned before legislation was passed in 1986.

In Iceland — and, again, we have done a satellite link with Iceland — where comprehensive legislation in ITQs was enacted in 1990, extensive consultations were also said to have taken place. Here in Canada, an official of the DFO said that there probably had not been any public debate, but there certainly had been a great many workshops.

In the United States, few ITQ programs are in effect. Allegedly, however, there are serious concerns about quota licensing. When the Magnuson Fishery Conservation and Management Act was authorized in October of 1996, the U.S. put in place a moratorium on new ITQ fisheries until the year 2000, in order to study the implications. This is a rather interesting position taken by the United States. Would you welcome a parliamentary debate on whether to further extend individual quotas in Canada?

Mr. Anderson: I appreciate your remarks and your brief and effective summary of what you have heard.

With respect to New Zealand, you must remember that at that time New Zealand just about hit the wall economically. They totally eliminated agricultural subsidies, which had been some of the highest such subsidies in the world.

Senator Perrault: They privatized a lot of them, too.

Mr. Anderson: That is right. Because of their situation, they did many things that were dramatic. In Canada, we have never had such a general, public consensus that things will be disastrous until radical changes are made. Despite concerns over such things as deficits, we have never had the degree of concern that there was in New Zealand. We have continued the voluntary efforts.

We believe that ITQs can be valuable, but in Canada we generally try to work things out through consensus. We do not have a unitary state like New Zealand, where they force these things through. We have tremendous numbers of checks and balances in the federal system.

Senator Perrault: Yes, including the Senate.

Mr. Anderson: I was about to add that the Senate is one of the most important bodies in our federal system.

Overall, we have had some success. About 50 per cent of our fisheries are under ITQ, IQ, or some variation thereof. We had the enterprise allocations that were introduced in the mid-eighties, as recommended, again, by Senator Kirby's report. He is another senator who has taken a close and important interest in the fisheries. We have had quite a substantial movement in this direction.

à ce sujet. Les Canadiens qui ont contribué à définir le régime néo-zélandais le présentent en général sous un angle très favorable. On nous a dit qu'il y a eu de grandes consultations auprès de tous les intéressés avant l'adoption de la loi en 1986.

En Islande — et encore une fois, nous avons pu recevoir des témoignages grâce à une liaison par satellite avec l'Islande — où une loi complète sur les QIT a été adoptée en 1990, il semble qu'il y ait également eu de grandes consultations à ce sujet. Ici au Canada, un responsable du MPO nous a dit qu'il n'y a pas vraiment eu de débat public mais qu'un grand nombre d'ateliers avaient été organisés pour discuter de cette question.

Aux États-Unis, il existe peu de programmes d'attribution des QIT. Il paraît, cependant, que certains auraient de graves préoccupations concernant l'opportunité d'un régime de permis à quotas. Lorsque la Magnuson Fishery Conservation and Management Act a été autorisée en octobre 1996, les États-Unis ont suspendu l'attribution de nouveaux QIT aux divers secteurs jusqu'en l'an 2000, pour étudier les conséquences d'un changement de ce genre. Je trouve intéressant que les États-Unis aient adopté cette position. Êtes-vous en faveur de l'idée de tenir un débat au Parlement sur l'opportunité d'attribuer d'autres contingents individuels au Canada?

M. Anderson: Merci pour vos remarques, et surtout pour votre excellent résumé des témoignages que vous avez reçus.

En ce qui concerne la Nouvelle-Zélande, il faut se rappeler qu'à l'époque la situation économique de ce pays était assez grave. Ils avaient totalement éliminé les subventions agricoles, qui étaient parmi les subventions les plus généreuses du monde entier.

Le sénateur Perrault: Et ils en ont privatisé beaucoup, aussi.

M. Anderson: C'est exact. À cause de leur situation, ils ont pris des mesures assez radicales. Au Canada, il n'est encore jamais arrivé que la population soit convaincue de la nécessité de prendre des mesures radicales pour éviter la catastrophe. Malgré les préoccupations exprimées par certains à l'égard des déficits, le niveau d'inquiétude de la population n'a jamais été aussi élevé qu'il l'était en Nouvelle-Zélande. Nous avons continué de mettre l'accent sur l'effort volontaire.

À notre avis, les QIT peuvent être intéressants, mais au Canada, nous essayons en général de parvenir à un consensus sur les dispositions à prendre. Nous ne sommes pas un État unitaire comme la Nouvelle-Zélande, où ils vont plutôt imposer leur volonté. Notre régime fédéral est composé de nombreux éléments qui permettent d'équilibrer les pouvoirs.

Le sénateur Perrault: Oui, y compris le Sénat.

M. Anderson: J'allais justement ajouter que le Sénat est l'un des organes les plus importants du régime fédéral.

Dans l'ensemble, nos efforts dans ce domaine ont donné d'assez bons résultats. Environ 50 p. 100 de nos pêches reposent maintenant sur un régime de QIT ou de QI, ou éventuellement une variante. Les allocations aux entreprises ont été introduites vers le milieu des années 80, comme le recommandait le rapport du sénateur Kirby. Voilà un autre sénateur qui s'intéresse vivement au secteur des pêches et qui a suivi de très près son évolution. Il y a

Your final question is appropriate, namely, would it be useful to have a sharp, political debate? I am not sure that sharp, political debates lead to consensus. Again, this may suggest that all wisdom does not come from politics. Sometimes it is best to have a lower key position rather than sharp, political debates. I believe that a good number of fishers are wary and suspicious, and they are circling the ITQ concept. It will take time for them to see ITQs succeed elsewhere.

Senator Perrault: We sense that as well — that is to say, that they are not quite sure yet. Depending on the fishery, there may be certain circumstances where an ITQ is more appropriate.

Senator Butts: Thank you for coming here this morning, Mr. Anderson. I greatly appreciated the emphasis you placed on conservation at the beginning of your remarks. I like some parts of your vision, but I have some problems with others. I should like to return to the question of coastal communities.

In Cape Breton, we had coastal community quotas in the early 1970s. Some cooperatives were very successful, but they have disappeared. There are a couple now on the coast of Nova Scotia that, in the beginning, were called pilot projects. Has a study or an evaluation of them been done since they were called pilot projects?

Mr. Anderson: I will ask Mr. Robichaud to give the details of any study that he may know of in that regard. Again, however, I would reiterate that we are certainly not opposed to them. We think there is some value to them.

You must recognize that somehow transferring the political pressure to divide up the quota to a smaller or a more local level is not always the way to achieve the needed success. Sometimes political pressure cannot be resisted at the lower level any better than at the intermediate, the provincial, or the federal level.

We approved a quota of 750 tonnes of turbot for the town of Canso yesterday.

Senator Butts: That is just for processing.

Mr. Anderson: That is correct. The requirement was that it had to be landed in the community.

Senator Butts: Yes, and it has caused more controversy than anything else on the East Coast because turbot are now being caught by foreigners.

Mr. Anderson: It is certainly true that, in this particular instance, 40 per cent of the turbot for Canso will be caught by foreigners. However, the alternative — which was put to us by a company and we checked it out to verify it — is that the turbot would have to be left in the water. That is to say, if a foreign

donc eu un réalignement important des programmes en fonction de ce concept.

Votre dernière question est tout à fait appropriée, à savoir convient-il de tenir un débat politique pointu sur la question? Je ne suis pas convaincu que les débats de ce genre débouchent sur un consensus. Encore une fois, c'est peut-être parce que les élus n'ont pas l'apanage de la sagesse. Dans certaines circonstances, une position plus discrète peut être préférable à un débat politique pointu. À mon avis, bon nombre de pêcheurs demeurent assez méfiants et voient tout le concept des QIT avec suspicion. Il leur faudra un certain temps pour accepter que les QIT ont donné de bons résultats ailleurs.

Le sénateur Perrault: Nous avons exactement la même impression — c'est-à-dire qu'ils ne sont pas tout à fait sûrs encore. Selon la pêche concernée, l'attribution de QIT peut être une solution plus appropriée.

Le sénateur Butts: Merci infiniment de votre présence, monsieur Anderson. J'ai beaucoup apprécié le fait que vous mettiez tant l'accent sur la conservation au début de votre déclaration liminaire. Certains éléments de votre vision me plaisent, mais d'autres, non. Je voudrais en revenir à la question des localités situées le long des côtes.

Au Cap-Breton, nous avions des quotas communautaires au début des années 70. Certaines coopératives ont connu beaucoup de succès, mais elles ont disparu. À l'heure actuelle, il y en a deux ou trois sur la côte de la Nouvelle-Écosse qui ont été mises sur pied à titre de projets pilotes. A-t-on cherché à étudier ou évaluer ces coopératives depuis qu'elles ont été créées à titre de projets pilotes?

M. Anderson: Je vais demander à M. Robichaud de vous donner les détails concernant une étude qui aurait pu être menée à ce sujet. Je me permets de répéter, cependant, que nous ne nous y opposons pas. En ce qui nous concerne, c'est un concept valable.

Il faut reconnaître, toutefois, que la solution ne consiste pas nécessairement à faire passer les pressions politiques à un palier inférieur en attribuant des quotas aux localités. Il arrive qu'on résiste aussi mal aux pressions politiques exercées au niveau local qu'à celles exercées à tous les autres paliers — intermédiaire, provincial, ou fédéral.

Hier nous avons approuvé un quota de 750 tonnes de turbot pour la ville de Canso.

Le sénateur Butts: Mais c'est pour la transformation uniquement.

M. Anderson: C'est exact. Mais il faut que le poisson en question soit débarqué dans la localité.

Le sénateur Butts: Oui, et cela a suscité plus de controverse que n'importe quel autre projet sur la côte est, parce que ce sont les étrangers qui capturent à présent le turbot.

M. Anderson: Il est vrai que dans ce cas particulier, 40 p. 100 du turbot qui sera débarqué à Canso aura été capturé par des étrangers. Mais l'alternative — alternative que nous a présentée une entreprise et que nous avons ensuite vérifiée — consisterait à laisser le turbot dans l'eau. Autrement dit, si un bateau étranger ne

vessel did not catch these particular turbot between yesterday and the end of the year, they would have to be left in the water. That would result in the loss of 200 jobs in Canso.

I can only say on that controversy that the premier of the province supported the decision, as did both opposition parties in Nova Scotia. The Conservative Party and the NDP federally support the position taken by the government, and the union and the mayor also support the position taken by the government.

Senator Butts: I may accept all that, but the problem is coming from other maritime provinces that say that they could be catching that turbot.

Mr. Anderson: Yes, there is that controversy. That is why one cannot be totally ideological in the fishery and take a principle and force it through.

You must recognize that, in this particular instance, the principle of Canadianization needed an exception in order to protect the jobs of the coastal community of Canso. That position was put forth by the company, which said that they could not fish for turbot with a Canadian vessel because they could not find a Canadian vessel to undertake to do it. We then made an exception in this instance.

We are now subjected to criticism for so doing. That is legitimate — in our society criticism is perfectly acceptable — but this decision was made to protect not only the community, but also the jobs located in that community. It was not an ideological decision where we said, "The community should suffer because we are only trying to achieve Canadianization of the fleet."

Senator Butts: The reality is that there are harvesters in these communities as well as processors. This decision causes terrible divisions among people in these communities, which accentuates their problems.

Mr. Anderson: I should point out that Canadianization of the fleet has been very extensive. The figures are now down to about 2 to 3 per cent of foreign fishing from where they used to be. It is down to literally a few hundred tonnes, and it is only in situations where a Canadian fisherman does not want to take a species, and rejects fishing for that species. We are then required by international law to make it available to some other country.

I can ask Mr. Robichaud to identify the areas where we still have some foreign fishing on the East Coast, but it is down to less than 3 per cent of what it used to be.

Mr. Robichaud: I wish to comment on foreign fishing and on the turbot fishery. A point was raised about the transfer of the company to an allocation of 1,900 metric tonnes, which succeeded in getting smaller vessels to harvest throughout the year. This fishery is conducted up in the north, in the area off the point of Labrador. We made efforts to try to secure a Canadian vessel for

prenait pas ce turbot entre hier et la fin de l'année, le poisson resterait dans l'eau et 200 emplois seraient perdus à Canso.

En ce qui concerne les controverses qu'aurait suscitées cette décision, tout ce que je peux vous dire, c'est que le premier ministre de la province, de même que les partis d'opposition en Nouvelle-Écosse étaient tous d'accord. Au niveau fédéral, les partis conservateur et néo-démocrate appuient la position adoptée par le gouvernement, et il en va de même pour le syndicat et le maire.

Le sénateur Butts: Je ne dis pas le contraire, mais le problème, c'est que d'autres provinces maritimes prétendent que leurs pêcheurs pourraient très bien capturer ce turbot.

M. Anderson: Il est certain que cette décision est controversée. C'est pour cela qu'on ne peut se permettre d'être dogmatique dans le secteur des pêches et d'imposer sa volonté aux autres.

Il faut bien reconnaître que dans ce cas particulier, il était nécessaire d'autoriser une exception au principe de la canadianisation afin de protéger les emplois de la collectivité de Canso. Telle est la position qu'a adoptée l'entreprise concernée, qui a déclaré que ce turbot ne pourrait pas être capturé par des Canadiens parce qu'il était impossible de trouver un bateau canadien qui accepte de le faire. Voilà la raison pour laquelle nous avons accepté de faire une exception.

Maintenant on nous reproche d'avoir pris cette décision. C'est tout à fait légitime — la critique est tout à fait autorisée dans notre société — mais cette décision a été prise pour protéger non seulement la collectivité elle-même, mais les emplois qui y existent. Nous n'avons pas pu prendre une décision purement idéologique en affirmant que notre désir de canadianiser la flottille de pêche nous oblige à faire souffrir les membres de cette collectivité.

Le sénateur Butts: Mais dans ces collectivités, il y a deux groupes: ceux qui capturent le poisson et ceux qui le transforment. Cette décision suscite de graves conflits entre les membres de ces collectivités, ce qui ne fait qu'aggraver leurs problèmes.

M. Anderson: Je vous fais remarquer que nous avons réalisé un degré élevé de canadianisation de la flottille. Les chiffres indiquent à présent qu'il y a eu une forte baisse, et que seulement 2 à 3 p. 100 des poissons sont capturés par des bateaux étrangers. Cela ne représente plus que quelques centaines de tonnes de poisson, et cela arrive seulement lorsqu'un pêcheur canadien ne veut pas récolter une certaine espèce de poissons. Dans pareille situation, le droit international nous oblige à l'offrir à un autre pays.

Je peux demander à M. Robichaud de vous indiquer les zones où les bateaux étrangers continuent de pêcher sur la côte est, mais je peux vous affirmer que cela correspond à présent à moins de 3 p. 100 du poisson récolté.

M. Robichaud: Je voudrais faire une remarque au sujet de la pêche étrangère et de la pêche du turbot. Quelqu'un a soulevé la question du transfert à l'entreprise d'une allocation de 1 900 tonnes métriques, grâce à laquelle les petits bateaux pouvaient pêcher toute l'année. Cette pêche est pratiquée dans le nord au large de la pointe du Labrador. Nous avons essayé

the month but, in view of the weather conditions that are occurring there now, it was impossible to do so. Therefore, the minister approved this allocation. This will create 740 weeks of work for the community of Canso, instead of leaving those fish in the water.

Of the 5,500 metric tonnes that are fished in that area, only 750 tonnes will be fished by a foreign vessel this year. The other species on the East Coast that are allocated to foreign vessels include a very small amount of redfish in an area close to the 200-mile limit, and some silver hake. The purpose of this is to produce jobs.

The Chairman: We are straying very far from the subject matter of our study. This may be an interesting subject to study in the future, Senator Butts, but we are not currently studying foreign fishing.

Senator Butts: I was extremely surprised to hear about the great reception you said ITQs and IQs are receiving. In our hearings, we have learned that people who do have ITQs and IQs say they are great. The problem is with people who do not have them, or who have had to give up on them because there is nothing left in the inshore fishery after the bigger fishers have been there with their bigger boats. I guess we will just have to agree to disagree on that.

In the last bullet of your vision you talk about a fishery in which government and industry work together. In the industry, who is working with you?

Mr. Anderson: I believe that the industry includes everyone from the deckhands on the boats, to the shore workers in the plants, to the people who arrange sales for the company. I believe it includes even the seller of the Canadian product in the Boston and New York markets.

In addition, the industry includes a large number of people who rely upon foreign fish, which are processed in Canada at plants in Nova Scotia and Newfoundland, and, in turn, sold to the United States. Therefore, the industry also includes many hundreds of jobs that are dependent on a foreign raw material. My vision of the industry includes everyone.

When we talk about cooperation, in some cases it is mostly appropriate to talk about the fishers themselves. Other times, it would be appropriate to talk about working with a company. Sometimes it would be appropriate to talk about working with an association of either fishers or companies, as the case may be. I consider the industry to be across the entire spectrum.

Senator Butts: In theory it probably is, but we heard over and over again from fishers that no one listens to them, that they cannot get in touch with the department, that the department will not talk to them, and that they do not know what is going on. That is why I am wondering who does all this co-management, partnership and consultation.

d'obtenir un bateau canadien pour le mois, mais vu les mauvaises conditions météorologiques qui touchent actuellement cette zone, nos efforts ont échoué. Le ministre a donc approuvé cette allocation qui permet de créer 740 semaines de travail dans la collectivité de Canso, plutôt que de laisser le poisson dans l'eau.

Sur les 5 500 tonnes métriques qui sont récoltées dans cette zone, seulement 750 tonnes seront prises par un bateau étranger cette année. Parmi les autres espèces récoltées sur la côte est par des bateaux étrangers, mentionnons le sébaste, dont une toute petite quantité est prise dans une zone située près de la limite des 200 milles, et le merlu argenté, en petite quantité également. L'objet de cette mesure est de créer des emplois.

Le président: Nous nous écartons beaucoup du sujet de notre étude. Nous pourrions peut-être en faire l'objet d'une étude future, sénateur Butts, mais pour le moment, nous n'examinons pas la question de la pêche étrangère.

Le sénateur Butts: J'étais très surpris d'apprendre que les QIT et les QI sont généralement bien reçus. Dans le cadre de nos audiences, nous avons appris que ceux qui détiennent des QIT et des QI les trouvent formidables. Le problème concerne plutôt ceux qui n'en ont pas, ou qui ont dû les abandonner parce qu'il ne reste plus rien pour les pêcheurs côtiers une fois que les gros exploitants ont pris tout le poisson avec leurs gros bateaux. Disons simplement que là-dessus, nous ne sommes tout simplement pas d'accord.

Au dernier point de votre vision, vous parlez de pêches qui permettent au gouvernement et à l'industrie de travailler conjointement. Avec quels membres de l'industrie travaillez-vous actuellement?

M. Anderson: Pour moi, l'industrie comprend tout le monde: les matelots qui travaillent dans le bateau, les travailleurs des usines de transformation, et les personnes qui s'occupent des ventes des entreprises. Je dirais même qu'elle comprend les vendeurs de produits canadiens à Boston et à New York.

De plus, l'industrie englobe un grand nombre de personnes qui dépendent du poisson récolté par les bateaux étrangers, poisson qui est transformé au Canada dans les usines de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve pour ensuite être vendu aux États-Unis. Donc, l'industrie comprend également plusieurs centaines d'emplois qui dépendent de l'accès aux matières premières récoltées par les bateaux étrangers. Pour moi, l'industrie englobe tout le monde.

Quand on parle de collaboration, il est plus approprié dans certains cas de parler des pêcheurs eux-mêmes. Dans d'autres cas, il peut être plus approprié de parler de collaboration avec une entreprise, ou encore une association de pêcheurs ou d'entreprises. À mon sens, l'industrie englobe tous les acteurs, quels qu'ils soient.

Le sénateur Butts: Oui, c'est probablement vrai en théorie, mais les pêcheurs nous ont dit à maintes reprises que personne ne les écoute, qu'ils n'arrivent pas à se mettre en rapport avec le ministère, que les responsables ministériels refusent de leur parler, et que par conséquent ils ne savent pas ce qui se passe. C'est pour ça que je me demande qui participe à tous ces efforts de cogestion, de partenariat et de consultation.

Mr. Anderson: In response to that, I can only say that we are facing difficulties in the fishery which extend back some decades. If you can only allocate 90 per cent of the fish because you must have a quota reduction, 10 per cent of the fishers will complain. If everyone gets everything they want, we will not have that situation.

For so long, the industry has been considered a zero-sum game. The thinking is that what you get, I do not get, and therefore we must fight each other for it. Nothing is more vicious than the battles between provincial ministers of fisheries. The battles rage between provinces; between gear sectors; between offshore, midshore, and inshore fishers; between people who use nets and people who use hooks. All of these people have had a very long tradition of fighting one another to try to get the existing fish. It has been a zero-sum game.

I have sadly and reluctantly come to the conclusion that anyone who expects people to be happy with my decisions is fooling him or herself. We can expect a constant level of unhappiness because of this allocation issue. However, when we get into issues of principle, such as conservation, we start getting much more consensus. Unfortunately and unhappily, however, the industry has had too many people in it for too long, and it has therefore become very partisan and very political. It is very much an issue of doing in the other person to satisfy a given community or group.

This is my view after 18 months as minister, senator. I think I have to accept the fact that it is not possible to get that type of industry consensus among fishing groups and fishing communities, or even between provinces. The feeling is that what my neighbour gets is something that is taken away from me. It is a problem that will continue to exist as long as we are in the position of having to restrict fishing efforts, either because of too many fishermen or because of improvements in technology which lead to more intense fish killing power in the hands of fishermen.

[Translation]

Senator Robichaud: Minister, I would be the first to admit that fisheries management is not an easy task. Any decision in this area is difficult for the person who has to make them, as well as for those affected. I want to commend you for the steps you have taken to protect lobster, particularly in our region. As far as I'm concerned, they have been needed for quite some time. So, I commend you on that and support your decision.

You referred to partnership in your opening statement and again, I want to commend you for your efforts along those lines. I could cite a number of examples where there has been cooperation in the area of scallop culture. In our region, a number of groups are working to develop scallop breeding in the marine environment. We have benefitted from cooperation with the Department of Fisheries and Oceans and the Department of

M. Anderson: En réponse à votre question, tout ce que je peux vous dire, c'est que les difficultés que nous rencontrons actuellement dans le secteur des pêches remontent à plusieurs décennies. Si vous ne pouvez attribuer que 90 p. 100 du poisson, parce que les quotas ont été réduits, 10 p. 100 des pêcheurs vont se plaindre. Mais si tout le monde obtient tout ce qu'il veut, cela ne se produira pas.

Depuis très longtemps, les membres de l'industrie y voient en quelque sorte un jeu à somme nulle. Autrement dit, ce que vous obtenez, moi je ne l'obtiens pas, et par conséquent, nous devons nous battre pour obtenir le plus possible. Il n'y a rien de plus violent que les batailles entre ministres provinciaux des Pêches. Ces batailles opposent les provinces, les pêcheurs, selon qu'ils utilisent un type ou un autre d'engin de pêche et qu'ils pratiquent la pêche hauturière, mi-hauturière et côtière, les gens qui utilisent des filets et ceux qui se servent d'hameçons. Tous ces gens-là suivent une longue tradition, qui consiste à se battre pour essayer d'obtenir le poisson qu'il y a à récolter. Cela a toujours été un jeu à somme nulle.

Malgré moi, j'en suis venu à la triste conclusion que quiconque s'attend à ce que les gens soient satisfaits de mes décisions se leurrent. On peut au contraire s'attendre à ce qu'il existe toujours un degré de mécontentement à cause du problème d'allocation. Par contre, du moment qu'on parle de questions de principe telles que la conservation, il devient beaucoup plus difficile de parvenir à un consensus. Malheureusement, comme ce secteur compte trop de participants actifs depuis trop longtemps, il s'est beaucoup politisé et se caractérise maintenant par un degré élevé de sectarisme. Les gens estiment qu'il faut détruire l'autre pour satisfaire les besoins de son groupe ou de sa collectivité.

Voilà donc mon opinion après 18 mois dans ce poste, sénateur. Je dois me rendre à l'évidence qu'il n'est tout simplement pas possible d'amener les groupes de pêcheurs, les collectivités de pêche ou même les provinces à s'entendre. Les gens estiment que si leur voisin obtient quelque chose, c'est parce qu'on le leur a enlevé. Et ce problème continuera d'exister tant que nous aurons à limiter l'effort de pêche, soit parce qu'il y a trop de pêcheurs, soit parce que les progrès techniques permettent aux pêcheurs de récolter plus efficacement le poisson.

[Français]

Le sénateur Robichaud: Monsieur le ministre, je concède que dans les pêches, il n'y a rien de facile. Toutes les décisions sont pénibles pour celui qui les prend et pour une certaine partie de ceux qui les subissent. J'applaudie les mesures que vous avez prises pour la conservation du homard, surtout dans notre région. Je pense que cela s'imposait depuis un bout de temps. Je vous applaudie pour cela et j'appuie votre décision.

Vous parliez de partenariat dans votre discours et j'applaudie aussi ces efforts. Je pourrais mentionner des exemples où il y a eu coopération pour l'ensemencement de la pétoncle. Dans notre région, certains groupes travaillent au développement de cette culture en milieu marin. On a eu la coopération du ministère des Pêches et des Océans et du ministère des Ressources humaines. Cela a fait son chemin et il faudra faire plus.

Human Resources Development. That is having an effect, and more cooperation is needed.

I would like to talk about small crab or common crab. A few years ago, exploratory licences were given to a number of fishers in the Northumberland Strait. It was determined that this fishery was feasible, based on fairly strict limits, given the available resource. It is a viable fishery.

Two years ago, however, this fishery was opened up to more fishers than the ones originally given exploratory licences. In one case, a community quota was given to a community of fishers located near the new Prince Edward Island crossing. Fishers got together and sent out two or three fishing boats — because it was severely restricted — which allowed them to make about \$1,000 each — a significant sum for them, since they only fish lobster. In that part of my region, the lobster fishing is not as good as it is further north. Fishers thought that this experiment would continue.

This year, after extended negotiations, we thought we might get a quota. They were given the privilege of fishing three traps. Once again, fishers got together on this, but it was hardly worth the effort, for the simple reason that they only received \$500 each for three weeks of work. When you take that into account and the EI benefits for fishers, in some cases, they actually suffered a loss.

Why was not this project maintained in that community? We are seeking positive examples of partnership. And the efforts made to form a partnership with that community have yielded positive results. If your position is that we have to be concerned about conservation, I certainly agree with you. But there was clearly not a conservation issue involved here, since fishers who had been given exploratory licences received a higher quota at the end of the season. I do not understand why we did not take advantage of that opportunity to ensure that this additional effort would be directed at this particular community, where there certainly was a need, especially since the stock was in no way threatened. It would have been signalled to them that a partnership with the Department of Fisheries and Oceans is possible, and that it can work. I can tell you that people are really questioning whether such a thing is possible.

Mr. Anderson: Problems always arise when you have exploratory fisheries for new species and you try to diversify. Once it is determined that that fishery is viable, the people who were there first start saying that they were the ones that did the exploration and took the risks, that they should be given higher quotas and that the others should not be allowed in. That sort of problem always arises.

Mr. Robichaud: Mr. Chairman, Senator Robichaud raises an interesting point. The senator referred earlier to the expansion of exploratory fisheries. The department is indeed trying to diversify into other species, as well as share exploratory type species, wherever possible.

J'aimerais parler du petit crabe ou du crabe commun. Il y a quelques années dans le détroit de Northumberland, des permis exploratoires ont été donnés à certains pêcheurs. On a trouvé que cette pêche pouvait s'exercer, avec des limites assez strictes, tout en tenant compte de la ressource. C'est une pêche qui est viable.

Il y a deux ans, on a ouvert cette pêche à plus de pêcheurs que ceux et celles qui détenaient les permis exploratoires. Dans un cas, on a eu une expérience d'un quota communautaire qu'on avait donné à une communauté de pêcheurs tout près du nouveau pont qui traverse l'Île-du-Prince-Édouard. Les pêcheurs se sont organisés pour envoyer deux ou trois bateaux pêcher, parce que c'était très restreint, et cela leur a rapporté peut-être 1 000 \$ chacun, ce qui était important pour eux parce qu'ils n'ont que la pêche au homard. Dans ce coin de ma région, la pêche au homard n'est pas si bonne que peut-être elle ne l'est un peu plus au nord. Les pêcheurs pensaient que cette expérience allait continuer.

Cette année, suite à toutes sortes de négociations, on pensait qu'on aurait peut-être un quota. On leur a donné le privilège d'aller pêcher trois cages. Là aussi on s'est regroupé, mais l'exercice n'en valait quasiment pas la peine pour la simple raison que pour trois semaines de travail, ils ne recevaient que 500 \$ chacun. Lorsque l'on considère cela et le système d'assurance-chômage pour les pêcheurs, dans certains cas ils étaient perdants.

Pourquoi on n'a pas continué cet exercice dans cette communauté? On cherche des exemples positifs de partenariat. Le travail de partenariat de cette communauté a donné des résultats positifs. Si vous me dites que, oui, il faut se préoccuper de la conservation, je suis d'accord. Ce n'était pas un problème de conservation cette fois-ci parce qu'on a augmenté le quota de ceux qui avaient des permis exploratoires en fin de saison. Je vois mal pourquoi on n'a pas profité de l'occasion pour que cet effort supplémentaire soit dirigé vers cette communauté qui en avait besoin, qui ne menaçait d'aucune façon le stock. Cela aurait été pour eux un signe que l'on peut faire un partenariat avec le ministère des Pêches et des Océans et que cela peut marcher. Je dois vous dire qu'ils commencent actuellement à se poser des questions.

M. Anderson: Il y a toujours un problème quand vous avez une pêche exploratoire pour de nouvelles espèces et quand on essaie de diversifier. Au moment où l'on trouve qu'il y a là une bonne pêche, les gens qui étaient là les premiers disent qu'ils ont eux-mêmes fait l'exploration et pris les risques et qu'il faut donc leur donner davantage de quotas, et qu'il ne faut pas laisser entrer les autres. Ce problème existe toujours.

M. Robichaud: Monsieur le président, le sénateur Robichaud soulève un point intéressant. Le ministre faisait allusion à l'expansion des pêches exploratoires. Le ministère essaie de diversifier dans d'autres espèces en plus de partager, lorsqu'il est possible, les espèces de genre d'exploration.

The common crab exploratory fishery is one that has been slowly expanded over the past fifteen years. Almost 150 exploratory licences have been shared: 50 in Prince Edward Island, 50 in New Brunswick, and 50 in Nova Scotia.

Lobster fishers take whatever common crab that is part of their incidental catch, break it up and use it as bait. So there is that amount we are unable to quantify and the exploratory fishery. Among the people involved in the exploratory fishery were fishers from Murray's Corner. They had a whole series of discussions and consultations in the southern gulf with both representatives of associations in Prince Edward Island and with the MFU in order to obtain regular permits. To go any further, better data were needed. There was discussion of dockside monitoring, ship books, and so forth. All of this monitoring and additional follow-up caused some agitation in certain quarters. In the end, we decided to move ahead slowly with the regular exploratory transfer.

How many licences are there currently in the area Senator Robichaud refers to? Well, I could not say with any accuracy. But we are certainly trying to get a clear idea of exactly what the situation is with respect to incidental catches and regular fishing. We are also trying to move forward, but with specific controls in place so as to possibly meet Senator Robichaud's goal. I will be in a position to provide further information at a later date.

Senator Robichaud: It is a question of how the resource is distributed. That is the object of our study, whether quotas are transferable are not. I understand perfectly what you are saying. We have to move ahead cautiously. We especially have to avoid any overfishing, because we will pay for it in the long run. But in this specific case, there was an additional effort made after the regular fishing season; fishers with exploratory licences went out to fish as part of the licences they had been given at the beginning of the season. My problem is not the quotas per se, but rather, the way in which they were distributed.

You probably remember what happened with snow crab. I still do not agree with the decisions that were made in that case. It was decided that the fishery would be kept at a certain level to ensure that it would be profitable. But what I cannot accept is that the level was kept too high for these people. We could use this opportunity to give a bit more to other fishers who have to be satisfied with crumbs. Here I am referring to the lobster fishers. Just compare that to the situation of these lobster fishers who are not doing that well and are barely managing to eke out a living. As for the snow crab fishers, the situation is absolutely disastrous. That decision was made regionally. You probably were not aware of it, but some DFO managers in the regions are not taking advantage — that is the nice way of putting it — of opportunities to prove the merits of partnership and of working closely with the community.

Mr. Anderson: In this particular case, the quotas are allocated by the fishers' associations. That decision was not made by the Department of Fisheries and Oceans in Moncton. The fishers themselves suggested it. That is one of the problems with decentralization and co-management. Sometimes you just have to accept the results. It is rather difficult to engage in political

La situation et l'expansion de la pêche exploratoire aux crabes tourteaux en est une qui a connu une certaine expansion progressive au cours des 15 dernières années. Près de 150 permis exploratoires ont été partagés: 50 à l'Île-du-Prince-Édouard, 50 au Nouveau-Brunswick et 50 en Nouvelle-Écosse.

Les pêcheurs de homard, par prise accidentelle, prennent ce crabe tourteau, le brissent et l'utilisent comme appât. Il y avait cette quantité qu'on ne sait pas et cette pêche exploratoire. Ceux qui étaient dans la pêche exploratoire étaient peut-être des pêcheurs de Murray's Corner, entres autres. Ils ont eu une grande série de discussion et de consultation dans le sud du golfe avec les représentants des associations de l'Île-du-Prince-Édouard et de l'UPM pour obtenir des permis réguliers. Pour avancer il fallait avoir des meilleures données. Il a fallu parler de vérification à quai, de livre de bord, et cetera. Toute cette vérification et ce suivi additionnel ont causé un certain émoi. Finalement, on a décidé de progresser lentement avec le transfert exploratoire régulier.

Combien y a-t-il de permis dans le coin auquel le sénateur Robichaud fait allusion? Je ne pourrais vous le dire précisément. Mais il est évident que l'on essaie d'avoir l'heure juste de ce qui se fait dans la pêche accidentelle ainsi que dans la pêche régulière. On essaie aussi d'avoir une évolution mais sous des contrôles précis et, peut-être, rencontrer l'objectif du sénateur Robichaud. Je pourrais avoir plus d'information plus tard.

Le sénateur Robichaud: Cela porte sur la distribution de la ressource. C'est ce que fait notre étude, que les quotas soient transférables ou non. Je comprends ce que vous dites. Il faut y aller avec beaucoup de précaution. Il ne faut surtout pas faire de la surpêche parce qu'on va payer pour cela. Mais dans ce cas particulier, il y a eu un effort supplémentaire de fait après la pêche régulière; les pêcheurs qui avaient des permis exploratoires avaient fait une pêche dans le cadre de leur permis en début de saison. Ce qui me cause un problème ce n'est pas les quotas mais leur distribution.

Vous vous rappelé sans doute la situation du crabe des neiges. Je ne suis toujours pas d'accord avec les décisions prises à ce sujet. On dit qu'on garde un certain niveau afin de s'assurer que cette pêche soit rentable. Là où je trouve qu'il y a problème, c'est au niveau trop élevé que l'on garde pour ces gens. On pourrait se servir de l'occasion pour en donner à ceux qui doivent se satisfaire des miettes dans le secteur des pêches. Je parle des pêcheurs de homard. Si vous comparez les pêcheurs de homard qui ne font pas si bien que cela mais qui s'arrache une vie. Et pour le pêcheur du crabe des neiges, alors là ça ne va plus du tout. La décision a été prise au niveau régional. Vous n'étiez probablement pas au courant, mais il y a des gestionnaires de Pêche et Océans dans les régions qui ne profitent pas — et je me sers d'une formule douce — des occasions pour faire valoir les mérites d'un partenariat et du travail avec la communauté.

M. Anderson: L'allocation des quotas est faite, dans ce cas particulier, par les associations des pêcheurs. La décision n'a pas été prise par le ministère des Pêches et des Océans à Moncton. Les pêcheurs eux-mêmes l'ont proposé. C'est un des problèmes de la décentralisation et de la cogestion. Il faut parfois accepter les résultats. Les discussions politiques sont un peu difficiles à faire

discussion because it is after the fact and it does not have the same significance it would if I were making the decision.

[English]

Senator Adams: Mr. Minister, congratulations on your trip up North to Iqaluit and Pangnertung. I want to ask some questions about species and quotas.

We do not have all that much of a fishery in Nunavut, although we do have a fish processing plant in Pangnertung that handles turbot. Perhaps you could explain to me what the future will be like in that area. Will Pangnertung be the only place where we will be able to catch anything, or will there be another area?

Mr. Anderson: I was in Pangnertung immediately before going to New York, and I was delayed for a while at the airport by the snowstorm. I was very pleased with my visit to the fish processing plant at Pangnertung. It is the most northerly plant. They are doing a very effective job at marketing, and they are creating what is so important in fisheries, namely, the cachet of the northern fish, which is being accepted by southern restaurants as being of the highest quality. That allows them to overcome certain cost difficulties that they have. It is really a case of hats off to the local people, who created this particular system with relatively little in the way of government subsidy and support.

It is clearly what we must continue to do, not only in the North, but also elsewhere in Canada. We must try for the high value niche markets, because it is value that puts dollars in the pockets of fishermen. I believe the years of considering only the tonnage of fish are over. We want to ensure we have value for fish.

Pangnertung is a good example of how they are doing that by advertising the cachet of fish from well north of the Arctic Circle. I was pleased to be there.

Senator, the other aspect that you raised had to do with the question of quota. We have switched the quota. This is a very clear switch from one part of Canada to another — a regional shift of quota in areas 0 and 1.

We now have more than 25 per cent going to local fishermen in that part of the world, and that will continue. I know that both you and the member of Parliament for the area have been watching this situation closely. It has gone from 8 per cent to 28 per cent, I believe, at the present time, and that will continue.

Obviously, this disrupts the people in Newfoundland and Nova Scotia who had previously been fishing in this area. It is an inter-regional issue that I must face, and I must make tough decisions on it.

We would like to do more scientific work with respect to marine mammals in the North. That would include walrus, narwhal, beluga and bowhead whale. These are particularly important for people who believe in subsistence hunting and

parce que c'est après le fait et cela n'a pas la même importance que si je prenais moi-même cette décision.

[Traduction]

Le sénateur Adams: Monsieur le ministre, je voudrais tout d'abord vous féliciter pour votre périple dans le Nord, qui vous a amené à visiter Iqaluit et Pangnertung. J'aimerais vous poser quelques questions au sujet des espèces et des quotas.

La pêche est assez limitée au Nunavut, mais nous avons tout de même une usine de transformation du poisson à Pangnertung qui traite le turbot. Peut-être pourriez-vous me dire quelles sont les perspectives d'une zone comme celle-là. Pangnertung sera-t-elle la seule localité où on pourra récolter du poisson, ou y aura-t-il d'autres zones de pêche également?

M. Anderson: J'ai visité Pangnertung juste avant de partir pour New York, et mon vol a été retardé en raison d'une tempête de neige. J'étais très satisfait de ma visite à l'usine de transformation du poisson à Pangnertung, qui est l'usine située le plus au nord. Ils font un excellent travail de marketing et font quelque chose qui est si important dans le secteur des pêches, à savoir qu'ils donnent un certain cachet au poisson du nord, qui est maintenant acheté par les restaurants du sud comme un poisson de première qualité. Ils peuvent ainsi éviter certains problèmes financiers liés à leurs coûts. Donc, je félicite grandement la population locale, qui a mis sur pied ce système avec relativement peu d'aide — financière ou autre — gouvernementale.

Voilà ce que nous devons continuer à faire, non seulement dans le Nord, mais dans les autres régions du Canada. Nous devons viser les créneaux à valeur élevée, car c'est cela qui permet de mettre de l'argent dans les poches des pêcheurs. Pour moi, il n'est plus question de s'intéresser exclusivement au nombre de tonnes de poisson que nous récoltons. Nous devons surtout nous assurer de capturer du poisson de grande valeur.

Pangnertung est donc un bon exemple du succès des efforts déployés pour donner un certain cachet au poisson capturé au nord du cercle polaire et axer la publicité là-dessus. J'ai donc été très content de pouvoir visiter cette localité.

Sénateur, votre autre question concernait les quotas. Nous avons effectué un transfert. C'est-à-dire que nous avons déplacé les quotas d'une région à l'autre du Canada — en l'occurrence, le transfert concerne les zones 0 et 1.

À l'heure actuelle, plus de 25 p. 100 des quotas sont attribués aux pêcheurs locaux de cette région, et cette tendance va se maintenir. Je sais que vous-même et le député qui représente cette région suivent de très près la situation. Si je ne m'abuse, la proportion est passée de 8 p. 100 à 28 p. 100, et cette progression va continuer.

Évidemment, cela perturbe la situation des gens de Terre-Neuve et de Nouvelle-Écosse qui pêchaient précédemment dans cette zone. Face à ce genre de conflit interrégional, je dois prendre des décisions difficiles.

Nous aimerions faire plus de recherche scientifique dans le Nord sur les mammifères marins, entre autres, le morse, le narval, le béluga et la baleine boréale. Ces animaux revêtent une importance particulière pour les personnes qui croient en la chasse

fishing and for those who believe in living on country food. We do not have adequate science on this. We do not know the mixing of the populations between Greenland and Nunavut. In the Western Arctic, we do not know about the mixing between Siberian populations and Mackenzie Basin populations. We have to do more work and, until then, we must be cautious.

It should be again recognized that a population increase is taking place in your part of the world, in northern Quebec and Nunavut — indeed, in the entire Arctic. Many young people are very interested in incorporating traditional lifestyles into their existing ways of life. This means there will be increasing pressure on northern resources. Thus, we will have to have a better handle on the science and knowledge of the resource, if we are to accommodate the people who wish to utilize the resource.

I have to tell you, senator, that we have not done enough on science in the North. We have not done enough on the fisheries side, as well as the oceanographic side. I would like to do much more.

I am happy to say that I was there to greet the *Des Grosseilliers* when it returned from its 14-month freeze-up in the Arctic. It was the first ship to do that deliberately since Nansen's ship in 1904. We have a long way to go before we have adequate knowledge.

I trust that you will again be a supporter in that quest for a better knowledge base so that we can make better management decisions.

Senator Adams: This committee has heard from B.C. native fishermen who appeared as witnesses. They told us about the little bit of trouble they are having on the West Coast. They had room for everyone in the community, including aboriginal and recreational fishermen. My concern is that some, like anyone else, had quotas but could not fish. In the meantime, they came to us. You stopped the fishing in June. I think you have problems with some of the fishermen who cannot go fishing. People are being told that nothing has happened yet.

Why would you stop all the sports fishing at the same time as you stopped the salmon fishing? Those people in the communities have fishing camps for tourists. Now, like everyone else, the fishers have no business.

It is with regard to those two questions that I would like to know what you see happening in the future, minister.

Mr. Anderson: We have had difficulties on the West Coast. Nevertheless, the policy is absolutely clear. The first fishing that takes place at all will be aboriginal fishing for food, ceremonial and social purposes. That is to say, once we have made conservation decisions to protect the fish, we will then allow that type of fishing.

et la pêche de subsistance ou qui estiment qu'il faut vivre des aliments qu'on trouve localement. Nos recherches scientifiques à cet égard sont insuffisantes. Nous ignorons le degré de mixité des populations du Groenland et du Nunavut. Dans l'Arctique occidental, nous ignorons aussi le degré de mixité des populations de la Sibérie et du bassin du Mackenzie. Il est donc essentiel de faire d'autres recherches à ce sujet, et en attendant les résultats, de faire preuve de prudence.

Encore une fois, il faut reconnaître que la population est à la hausse dans votre région du monde, c'est-à-dire dans le nord du Québec, au Nunavut et dans l'ensemble de l'Arctique. Beaucoup de jeunes gens veulent incorporer les traditions dans leur mode de vie. Il s'ensuit que la demande et l'utilisation des ressources du Nord augmenteront. Il nous faut donc acquérir des connaissances scientifiques plus complètes concernant ces ressources si nous voulons être en mesure de répondre aux besoins de ceux qui veulent les utiliser.

Je dois vous dire, sénateur, que nous n'avons pas mis suffisamment l'accent sur la recherche scientifique dans le Nord — ni du côté des pêches, ni du côté océanographique. J'aimerais en faire beaucoup plus.

Je suis heureux de vous annoncer que j'ai pu accueillir le *Des Grosseilliers* lorsqu'il est revenu de son séjour de 14 mois dans l'Arctique pendant la période d'englacement. C'est le premier bateau à rester volontairement pris dans la glace depuis celui de Nansen en 1904. Mais nous avons encore beaucoup de chemin à faire avant que nos connaissances soient suffisantes.

Je suis sûr que vous soutiendrez nos efforts pour améliorer notre base de connaissances pour que nous puissions prendre de meilleures décisions de gestion.

Le sénateur Adams: Le comité a rencontré des pêcheurs autochtones de la Colombie-Britannique qui sont venus témoigner devant nous. Ils nous ont parlé des difficultés qu'ils connaissent actuellement sur la côte ouest. Auparavant, il y avait suffisamment de place pour tous les membres de la collectivité, y compris les pêcheurs autochtones et sportifs. Ce qui m'a semblé préoccupant, c'est que certains ont des quotas mais ils ne peuvent pas pêcher. Entre-temps, ils se sont adressés à nous. Vous avez interrompu la pêche en juin. Pour moi, vous avez des problèmes parce que certains pêcheurs ne peuvent pas pêcher. Et les gens se font dire que rien n'a été fait jusqu'à présent.

Pourquoi avez-vous décidé d'éliminer la pêche sportive en même temps que la pêche au saumon? Dans ces localités, ils ont des camps de pêche pour touristes. Mais maintenant, les pêcheurs, comme tous les autres, n'ont plus aucune activité.

C'est par rapport à ces deux questions que j'aimerais avoir votre opinion sur les perspectives d'avenir de cette région, monsieur le ministre.

M. Anderson: Nous avons eu des problèmes sur la côte ouest. Mais la politique est très claire. Les autochtones seront les premiers à pouvoir pêcher, et ce pour des raisons cérémoniales, sociales ou de subsistance. Autrement dit, une fois que nous aurons pris les décisions qui s'imposent pour protéger la ressource, nous autoriserons ce genre de pêche.

In addition, where we have aboriginal pilot sales programs, they will take place at the same time as commercial fisheries openings. They will have that opportunity there as well.

With respect to the recreational fishery upon which you touched, sometimes it is forgotten that the commercial fleet or native communities catch over 97 per cent of the fish caught in British Columbia. Less than 3 per cent are caught by the local recreational fishers, both native and non-native, as well as by foreigners who come as sports fishermen. Sometimes these problems are somewhat exaggerated.

Having said that, I will quickly say that complications exist when you break out the five species of fish. I believe that, even for Chinook, the number of fish caught is substantially lower on the recreational side than on the commercial side. If I could persuade the Alaskans to cut it down a little further, I would be happier. The problem has not been a transfer of fish to recreational fishermen.

I am a bit bedevilled in British Columbia by what I describe as "ideological fisheries politics." There are many people who object to the aboriginal fisheries strategy on the grounds that it is "a race-based fishery." I think this is unfair and improper. As well, it ignores history. My personal understanding of the early history of contact with the Europeans, the Boston men, King George's men and people like Alexander Mackenzie, was they did not fish. They bought fish from the Indian fishermen. In that sense, there was a commercial fishery at the very beginning.

It would be improper and unwise to forget about that when we now talk about this historic position being of no importance or value in our considerations today. There is that aspect.

We must also consider that some aboriginal fishermen are within the commercial fleet. They object to the aboriginal fisheries strategy because they make a lot of money in the commercial fleet. Thus, there are counter-currents. You do not have all of the aboriginal fishermen singing from the same hymn book.

The issue is particularly complicated because of the growth of the recreational fishery over the last 20 years. It is worth more to the economy of British Columbia today than the traditional commercial fishery is. Arguments can be made both ways, but fundamentally, there is no argument on that score.

Now that British Columbia is the one province in Canada in recession, we have to start considering the economic impact of the 3 per cent of the fish that have as much value as the other 97 per cent. We have difficulties in trying to establish how we promote our tourism in British Columbia.

De plus, là où il existe des programmes pilotes de vente dans les collectivités autochtones, ces programmes démarreront dès l'ouverture des pêches commerciales. Donc, ils pourront également profiter de cette possibilité-là.

Pour ce qui est de la pêche sportive, on oublie parfois que la flottille commerciale ou les collectivités autochtones capturent plus de 97 p. 100 du poisson récolté en Colombie-Britannique. Les pêcheurs sportifs locaux, à la fois autochtones et non autochtones, et les étrangers qui viennent pratiquer la pêche sportive prennent moins de 3 p. 100 du poisson récolté. Je constate qu'on a parfois tendance à exagérer l'ampleur du problème.

Cela dit, j'admets que la situation se complique un peu lorsqu'on fait la ventilation des cinq espèces de poissons. Même dans le cas du saumon quinnat, les pêcheurs sportifs prennent beaucoup moins de poisson que les pêcheurs commerciaux. Si je pouvais persuader les pêcheurs de l'Alaska de réduire encore leurs prises, je serais beaucoup plus content. Ce n'est pas parce que les pêcheurs sportifs prennent plus de poisson que ce problème existe.

J'avoue avoir du mal à comprendre ce que j'appellerais la «politicaillerie idéologique» qui se pratique en Colombie-Britannique. Nombreux sont ceux qui s'opposent à la stratégie relative aux pêches autochtones parce qu'ils prétendent que ces pêches sont fondées sur des critères raciaux. À mon avis, cette position est à la fois injuste et injustifiée. De plus, elle ne tient aucunement compte de l'histoire. Si je comprends bien la nature des premiers contacts entre les Autochtones et les Européens, c'est-à-dire les hommes de Boston, les hommes du roi George et des gens comme Alexander Mackenzie, ils ne pêchaient pas. Ils se contentaient d'acheter du poisson aux pêcheurs autochtones. Dans ce sens-là, les pêches commerciales autochtones remontent au tout début de nos contacts.

À mon avis, il serait imprudent et inadmissible d'oublier ce fait historique et de prétendre maintenant que la situation qui existait autrefois est sans importance ou ne doit pas être prise en considération. C'est une réalité incontournable.

Nous devons également nous rendre compte que certains pêcheurs autochtones font partie de la flottille commerciale. Ils s'opposent à la stratégie relative aux pêches autochtones parce qu'ils gagnent beaucoup d'argent grâce à la flottille commerciale. Ainsi il y a des contre-courants. Tous les pêcheurs autochtones ne sont pas sur la même longueur d'ondes.

De plus, l'expansion de la pêche sportive au cours des 20 dernières années vient compliquer la situation. En Colombie-Britannique, l'apport économique de la pêche sportive est plus important que celui de la pêche commerciale traditionnelle. Les deux positions se défendent, mais au fond, la situation est claire.

Étant donné que la Colombie-Britannique est la seule province au Canada à être touchée par une récession, nous devons commencer à tenir compte de l'impact économique des 3 p. 100 du poisson récolté dont la valeur correspond à celle des autres 97 p. 100. Nous avons du mal à voir quelle stratégie il faut adopter pour favoriser le tourisme en Colombie-Britannique.

All I can say to you, senator, is that, in the end, I believe we must continue to honour our obligations to the aboriginal fishing strategy. I believe it is based upon an historic situation. I do not think that we should eliminate it as is so often proposed in British Columbia.

Senator Adams: Could you explain the issue of compensation for native fishermen?

Mr. Anderson: Yes. There have been a number of compensation programs to take displaced fishermen and have them work on the streamside rehabilitation of spawning grounds and things of that nature. We have spent at least \$30 million in the regard over the last few years.

There have been special programs with respect to retraining. However, on the British Columbia coast most of our coastal community fisheries come third after other economic occupations, such as logging. Yet, in the aboriginal communities, it is often first.

We have not succeeded everywhere in doing a perfect job of keeping everyone happy, given the downturn in the fishery. We are trying very hard to accomplish more in combination with Human Resources and, naturally, with DIAND.

Senator Forrestall: Minister, it is a little difficult for a Nova Scotian to imagine a minister from British Columbia saying "We are now the only province in recession." It may well be true; I do not know.

Mr. Anderson: Sadly, it is.

Senator Forrestall: I have several question that our colleague Senator Pat Carney has asked me to put forward regarding conservation, the compensation package that you have on the West Coast, the memorandum of understanding, and the dichotomy that seems to have developed because of that.

Are contingency plans in place to make funds available to the communities until such time as the program works its way through and funds become available? I understand that approximately \$100 million has gone out in the buyback program, including for the varying size of vessels and for the licenses. This has to do with assisting the people in those communities that are dependent on the fishery.

Second, what steps will the government take to bring back some credibility to the memorandum of understanding? Has the government adopted a policy that perhaps the MOU should drift, and not be particularly important in your ongoing work?

The area of conservation measures has become questionable when so many fish are being destroyed, which has a severe consequence for people in the coastal communities. Senator Carney's question comes down to when fisheries management

Tout ce que je peux vous dire, sénateur, c'est qu'en fin de compte, il nous incombe de respecter nos obligations en ce qui concerne la stratégie relative aux pêches autochtones. Pour moi, ces pêches reposent sur des faits historiques. Il ne convient donc pas à mon avis de les éliminer, comme proposent si souvent certains habitants de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Adams: Pourriez-vous nous expliquer la question de l'indemnisation des pêcheurs autochtones?

M. Anderson: Oui. Plusieurs programmes d'indemnisation ont été mis sur pied pour permettre aux pêcheurs déplacés de travailler à la réhabilitation des frayères et de ce genre de choses. Nous avons consacré au moins 30 millions de dollars à ces initiatives au cours des deux ou trois dernières années.

Nous avons également créé des programmes spéciaux de recyclage. Cependant, sur la côte de la Colombie-Britannique, les opérations de pêche des collectivités côtières sont au troisième rang après d'autres activités économiques, comme l'exploitation forestière. Mais dans les collectivités autochtones, il s'agit souvent de la plus importante activité économique.

Nous n'avons pas réussi à satisfaire tout le monde dans toutes les régions, surtout dans le contexte d'une baisse de l'activité dans le secteur des pêches. Nous nous efforçons d'intensifier la collaboration avec Développement des ressources humaines et le MAINC, bien entendu.

Le sénateur Forrestall: Monsieur le ministre, vous comprendrez que pour moi qui vient de la Nouvelle-Écosse, il est difficile de concevoir qu'un ministre de la Colombie-Britannique puisse déclarer que sa province est la seule à être touchée par une récession à l'heure actuelle. C'est peut-être vrai; je n'en sais rien.

M. Anderson: C'est triste, mais c'est vrai.

Le sénateur Forrestall: J'ai plusieurs questions à vous poser au nom de notre collègue, le sénateur Pat Carney, concernant la conservation, les modalités de l'indemnisation qui est prévue pour les pêcheurs de la côte ouest, le protocole d'entente, et la dichotomie qui semble en découler.

Y a-t-il un plan de secours en vertu duquel les collectivités pourraient obtenir des crédits en attendant que le programme soit prêt à être exécuté en bonne et due forme et que les fonds prévus à cette fin soient versés aux intéressés? Je crois comprendre qu'environ 100 millions de dollars ont déjà été versés dans le cadre du programme de rachat, y compris pour les bateaux de différentes tailles et pour les permis. Cela n'a rien à voir avec l'aide que requièrent les membres de ces collectivités qui dépendent de la pêche pour survivre.

Deuxièmement, quelles mesures le gouvernement compte-t-il prendre pour rétablir la crédibilité du protocole d'entente? La politique du gouvernement à ce sujet consiste-t-elle à laisser les choses en plan en ce qui concerne le protocole d'entente et à ne pas y attacher beaucoup d'importance pour le moment?

Il devient difficile de parler de mesures de conservation quand on sait que tant de poissons sont détruits à l'heure actuelle, et que cette destruction a de graves conséquences pour les habitants des collectivités situées le long des côtes. Le sénateur Carney se

become fisheries mismanagement, in the context of the impact on the coastal communities.

Do you have a word or two on that that you would say to people in British Columbia and elsewhere? You have been very broad in your remarks this morning, and you have touched on many areas. Are there any concrete plans to maintain the coastal communities as stewards of the resources? Hand in hand with that is: How do we assure or protect the rights of access to that resource by the appropriate peoples?

I would make one observation about the unavailability of adequate capacity to look at the northern fishery. I find that very difficult. My daughter is in the northern shrimp business, and she tells me quite a different story.

Mr. Anderson: I assume that you are referring to British Columbia with respect to the distribution of funds. We have had a steady expenditure of funds in very large amounts. We have worked out partnerships with other organizations. In fact, the majority of funds went to organizations either directly or indirectly controlled by or associated with the United Fishermen Allied Workers Union. That was the practice over the last two or three years. HRDC has given out \$8 million to \$10 million this year.

On the buyback side, that is a Fisheries and Oceans responsibility. On the other side, due to the constitutional limitation and to government divisions, it is the responsibility of HRDC or DIAND. Nonetheless, we have had a steady amount of money coming out.

I have had some difficulty in hearing Union representatives — who have received \$14.7 million in government funding over two years to work out programs for displaced fishermen — saying that only \$2 million have been spent in this area. They themselves have been given the management of \$14.7 million of the initial \$30 million that we put out. We have to recognize that there is sometimes a vested interest in criticism. More can always be done, but a great deal was done. Some of those who in charge of doing it turned around later to complain that it was not done or, ironically, that it was done badly.

The MOU with the province of British Columbia is important. When we refer to salmon, we are speaking about an anadromous fish, and habitat protection is the most critical factor in protecting anadromous fish. If you do not have adequate water, appropriate temperature, and sufficient streamside vegetation, salmon will be unable to reproduce. If you allow siltation because of logging practices, salmon will be unable to reproduce.

demande donc à quel moment on peut, par rapport à l'incidence sur les collectivités côtières, parler, non pas de gestion, mais de mauvaise gestion des pêches.

À cet égard, y a-t-il un message que vous aimeriez communiquer à la population de la Colombie-Britannique et d'ailleurs? Vos remarques ce matin ont été très générales, et vous avez abordé de nombreuses questions différentes. Avez-vous défini des mesures concrètes qui permettraient de conserver le rôle de protecteur des ressources de ces collectivités? Et dans le même ordre d'idées, que faut-il faire pour protéger le droit des personnes appropriées d'accéder à cette ressource?

J'aurais aussi une observation à faire concernant la capacité insuffisante du secteur de la pêche de la crevette du Nord. J'ai du mal à accepter ce que vous dites. Ma fille travaille justement dans le secteur de la pêche de la crevette du Nord, et ce qu'elle me dit ne cadre pas avec vos déclarations.

M. Anderson: Je présume que vous parlez de la distribution des crédits en Colombie-Britannique. Le fait est que nous y avons régulièrement consacré de très grosses sommes. Nous avons également créé des partenariats avec d'autres organismes. La majorité des crédits ont donc été versés à des organismes directement ou indirectement associés au Syndicat des pêcheurs et travailleurs assimilés ou contrôlés par ce groupe. Telle a été la pratique au cours des deux ou trois dernières années. DRHC a accordé des crédits de l'ordre de 8 à 10 millions de dollars cette année.

Par contre, le programme de rachat relève de la responsabilité du ministère des Pêches et Océans. Mais vu les restrictions et la répartition des compétences que prévoit la Constitution, les autres activités relèvent de la responsabilité de DRHC ou du MAINC. Il reste que des fonds ont été régulièrement versés aux intéressés.

J'ai donc un peu de mal à accepter que des représentants syndicaux — qui ont reçu 14,7 millions de dollars de crédits gouvernementaux au cours des deux dernières années pour mettre sur pied des programmes destinés aux pêcheurs déplacés — prétendent que seulement deux millions de dollars ont été accordés pour ce genre d'initiative. Eux-mêmes ont été chargés d'administrer 14,7 millions de dollars sur les 30 millions que nous avons prévus au départ. Il faut bien reconnaître que c'est dans l'intérêt de certains de toujours critiquer. On peut certainement faire plus, mais l'aide que nous avons fournie est déjà considérable. Certaines personnes qui étaient chargées de mettre en oeuvre cette initiative se sont plaintes par la suite de ce que le travail n'ait pas été fait — et c'est un peu ironique — ou plutôt qu'il ait été mal fait.

Le protocole d'entente que nous avons signé avec la province de la Colombie-Britannique est important. Quand nous parlons du saumon, nous parlons d'un poisson anadrome, et la protection des habitats est tout à fait critique dans la protection des poissons anadromes. Si certains facteurs ne sont pas réunis: suffisamment d'eau, la température appropriée et une végétation suffisante le long des cours d'eau — le saumon ne sera pas en mesure de se reproduire. Si vous ne faites rien pour empêcher des problèmes d'envasement à cause des pratiques des compagnies d'exploitation forestière, le saumon ne sera pas en mesure de se reproduire.

In British Columbia, it is tremendously important to have a working relationship with the province. We have not had such a relationship in the past, and I look to the memorandum of understanding signed two years ago as a major opportunity.

I have been disappointed by the confrontational attitude displayed by the province. The MOU is not being used effectively as a vehicle for cooperation. That is changing, mainly because the polls dramatically show the people of British Columbia's rejection of that confrontational approach. We now have a better working relationship.

It is tremendously important for the province of British Columbia to have a ministry of fisheries, because that ministry will then argue within the provincial government on issues such as the protection of streams and logging practices.

We are not letting the MOU drift off. We wish to expand it, but it takes two to tango. We want to cooperate, and if this is simply to be used as a confrontational tool for fed-bashing, it is a waste of money and time — both federal and provincial — and it certainly does not help the fish.

I have tried and tried to introduce cooperative approaches with the province of British Columbia, as I have with every province that has the same fisheries problem. Even in Quebec we have less trouble than we have in British Columbia. The fisheries issue has been used for highly partisan purposes, which has not helped either fishermen or the resource. I think that is changing. I certainly look forward to change, and I am ready at any time to meet and cooperate with the province of British Columbia on conservation and fisheries issues.

When does fisheries management become mismanagement? Generally I would say that it happens when you become so political in your decisions that you ignore the science and the resource. It happens when you so favour the many clamouring and competing groups that request fishing opportunities that you forget that your primary duty is to protect the resource. You cannot forget that you are a steward of the resource; you are not a person simply allocating resource exploitation opportunities. That is when management would become mismanagement, and I think that is clear on both coasts.

With respect to concrete plans for communities, we as the department, of course, are somewhat limited. As I explained earlier, we do not have the regional development responsibility. We do not have the HRDC responsibility, nor do we have the responsibility of DIAND. We will cooperate with them fully. Given that the fishers are constituents who frequently live in these small communities, we fully understand their importance.

Il est donc essentiel que le gouvernement ait de bons rapports de travail avec la province de la Colombie-Britannique. Ces rapports n'ont pas toujours été bons par le passé, et pour moi, le protocole d'entente que nous avons signé voilà deux ans était l'occasion rêvée de changer les choses.

J'ai tout de même été déçu par l'attitude antagoniste des responsables provinciaux. Le protocole d'entente n'est pas pour le moment un outil de collaboration efficace. Mais la situation change, notamment parce que les sondages indiquent très clairement que la population de la Colombie-Britannique rejette cette attitude antagoniste. Par conséquent, nous avons à présent de meilleurs rapports.

Il importe que la province de la Colombie-Britannique ait un ministère des Pêches, car ce ministère pourra ensuite faire valoir ses arguments auprès du gouvernement provincial sur la question de la protection des cours d'eau et des pratiques forestières.

Donc, nous n'avons certainement pas décidé d'abandonner le protocole d'entente. Nous aimerions au contraire l'élargir, mais nous ne pouvons le faire seuls. Nous voulons renforcer nos liens de coopération, mais si nos interlocuteurs veulent simplement s'en servir pour taper sur le gouvernement fédéral, il faudra bien reconnaître que c'est une perte d'argent et de temps, pour les responsables tant fédéraux que provinciaux — et que cela n'apporte rien au poisson de continuer dans cette voie.

J'ai essayé à maintes reprises de favoriser la coopération avec la province de la Colombie-Britannique, comme je l'ai fait pour toute province dont le secteur des pêches est en difficulté. Même au Québec, nous avons moins de problèmes qu'en Colombie-Britannique. La question des pêches dans cette province a jusqu'à présent été entachée d'extrême sectarisme, ce qui n'a aidé ni les pêcheurs, ni la ressource. Pour moi, la situation est en train de changer. Je souhaite vivement qu'elle change, et je suis prêt à rencontrer les responsables de la province de la Colombie-Britannique et à collaborer avec eux sur toute question intéressant les pêches et la conservation.

À partir de quel moment peut-on dire qu'il y a mauvaise gestion des pêches? Eh bien, je dirais que cela se produit quand ses décisions deviennent à ce point politisées qu'on ne tient plus du tout compte des faits scientifiques et des besoins de la ressource. Cela se produit quand on essaie de faire plaisir aux nombreux groupes qui ont parfois des intérêts opposés et qui réclament tous le droit de pêcher, car on oublie que son devoir est d'abord et avant tout de protéger la ressource. Il ne faut jamais oublier que son rôle primordial consiste à protéger la ressource; il ne s'agit pas simplement de donner à tous et à chacun la possibilité d'exploiter la ressource. C'est alors qu'on pourrait parler de mauvaise gestion, et ce en ce qui concerne les deux côtes.

Quant à l'élaboration de mesures concrètes visant les collectivités, à cet égard, l'action de notre ministère est évidemment un peu limitée. Comme je vous l'expliquais tout à l'heure, la responsabilité du développement régional ne relève pas de nous. Nous n'avons pas les mêmes responsabilités que DRHC ou le MAINC. Mais nous allons certes collaborer étroitement avec ces deux ministères. Comme les pêcheurs sont des électeurs qui

It is no favour to a coastal community to allow a major industry in a community to wither and die. That is particularly true if it dies because you have been unable to take the appropriate measures, either to protect the resource, or to allow those who remain in it to get a decent income.

A fisher at subsistence levels in a small community has his kids in school. He definitely needs the roads and the services of the community — yet, because of his lack of income, he may not be contributing to that community. That is a dilemma. We try to work with others on it, but our primary responsibility is obviously to the resource itself.

Senator Forrestall: Mr. Minister, with all due respect, when you allocated \$400 million in April or May, surely had you a plan. Seven or eight months later, nothing seems to be working. Did you allocate the money without a plan, and are you trying to develop the plan as you go along? Are there major roadblocks? Why is the money not out in the community?

Mr. Anderson: There are no major roadblocks. There is a plan, and the money is being spent effectively. This is not simply an allocation in my department for this year. This is probably the last time ever we will see such a chunk of money devoted to such a purpose. I do not expect to see that kind of money again on the West Coast. We have never seen that kind of money on the West Coast prior to this year.

Senator Forrestall, you have much more experience than in politics than I do, but you and I do go back 30 years to our elections in 1968 and 1972, when we were both members of the House of Commons fisheries committee. I have never seen this before, nor have you. We do not intend to be forced to spend this quickly; we want to spend it well.

The money is being spent. We are currently in the first round of licence buybacks. We have had around 600 proposals come forward for licence buybacks. We have training programs in place for displaced fishermen. Money is being spent on rehabilitation and habitat. We have approximately \$18 million for community development, separate from the fisheries. If someone has a proposal for a tourism project, we have money available for that. We also have money available to assist diversification. Those who claim that nothing is happening and who come before you as witnesses are essentially saying that they themselves have not taken the time to find out what is happening.

vivent très fréquemment dans ces petites localités, nous comprenons très bien leur importance.

Et on ne rend certainement pas service à une collectivité côtière en permettant à une industrie importante de s'effondrer et de disparaître. C'est d'autant plus vrai si elle disparaît à cause de votre incapacité de prendre les mesures qui s'imposent, soit pour protéger la ressource, soit pour permettre à ceux qui continuent de pratiquer ce métier d'en tirer un revenu raisonnable.

Un pêcheur vivant dans une petite localité qui ne touche qu'un revenu de subsistance a tout de même des enfants à l'école. Il a besoin des routes et des services que lui offre cette collectivité, mais en raison de son revenu insuffisant, il ne peut y apporter grand-chose. C'est certainement un dilemme. Nous essayons de collaborer avec d'autres ministères pour agir sur le problème, mais notre principal responsabilité consiste à protéger la ressource elle-même.

Le sénateur Forrestall: Monsieur le ministre, sans vouloir vous contredire, vous deviez certainement avoir élaboré un plan au moment d'accorder les 400 millions de dollars en avril ou mai. Sept ou huit mois plus tard, il ne semble pas y avoir beaucoup d'activité. Avez-vous décidé de répartir ces crédits sans avoir un plan en place, plan que vous êtes maintenant en train d'élaborer progressivement? Y a-t-il de grands obstacles qui vous empêchent de le faire? Pourquoi ces crédits n'ont-ils pas été distribués aux membres des collectivités concernées?

M. Anderson: Non, il n'y a pas de grands obstacles. Il existe un plan, et les crédits en question sont utilisés correctement. Il ne s'agit pas là d'une simple affectation de fonds ministériels pour cette année. C'est sans doute la dernière fois qu'une somme aussi importante sera jamais consacrée à une initiative de ce genre. Je ne m'attends pas à ce que les gens de la côte ouest bénéficient à l'avenir d'un apport aussi massif de crédits. D'ailleurs, cette région n'a jamais fait l'objet d'une injection d'argent aussi importante avant cette année.

Sénateur Forrestall, vous faites de la politique depuis beaucoup plus longtemps que moi, mais il reste que nous nous connaissons depuis une trentaine d'années — depuis notre élection en 1968 et 1972, lorsque nous sommes tous les deux devenus membres du Comité des pêches de la Chambre des communes. Je n'ai jamais vu un apport de capital aussi massif jusqu'à présent, ni vous non plus. On ne va certainement pas nous forcer à utiliser ces crédits rapidement; nous voulons surtout bien les utiliser.

Mais le fait est que ces crédits sont actuellement utilisés. Nous avons déjà entamé une première série de rachats de permis. Nous avons d'ailleurs reçu environ 600 propositions. Nous avons également mis sur pied des programmes de formation destinés aux pêcheurs déplacés. Nous consacrons des fonds à des initiatives de remise en état et de protection des habitats. De plus, nous avons réservé environ 18 millions de dollars pour le développement communautaire, à part de ce qui est consacré au secteur des pêches proprement dit. Si quelqu'un a un projet touristique à proposer, des crédits sont disponibles pour ce genre d'initiative. Nous avons également prévu des fonds pour favoriser la diversification. Donc, les témoins qui sont venus vous dire qu'il

I will make sure you have the information on that money. However, I assure you that I do not to spend this money in a 12-month period. Some of this money will be spent over three years. If we find we have difficulty getting the number of licences we would like, some of this money will be delayed beyond three years. We cannot simply give the impression that there is a big chunk of federal money, and that we are keen to get rid of it for political purposes so that people stop complaining. We want to spend this money intelligently, frugally and wisely. To do that, we need appropriate mechanisms, and people must understand the objectives.

Senator Mahovlich: The lobster fishery is doing well. My wife and I often go out for dinner, and she prefers lobster to western steak. Why does it cost so much?

Mr. Anderson: With due respect to your pocketbook and paying the bill at the end of the meal, we feel it is a good thing that you pay a high price for lobster. It is in international demand. The French like it, as do other Europeans. The Americans love it. I keep running into the buyer for the Red Lobster chain in the United States. I believe they have 3,200 restaurants in that chain. Canadian seafood is of the highest quality, and around the world we are recognized to have the highest of inspection levels. That money goes right back into coastal communities and the pockets of fishermen.

Lobster is a great success story, but you are quite right — the customer in a restaurant does have to put an extra dollar or two on the plate because of the price.

Senator Mahovlich: A couple of weeks ago I was down in the Miramichi area. Last year there were problems there. A friend of mine — Ted Williams — has a cottage down there, and he does a lot of fishing. Could you tell me how much was spent to clear the problem up? I went down there a few weeks ago, and they told me there was no longer a problem.

Mr. Anderson: Globally, we are spending \$160 million.

Senator Mahovlich: One hundred and sixty million dollars globally?

Mr. Anderson: Overall. This is broken down over 10 or 15 years.

Senator Mahovlich: I am just talking about the Miramichi.

Mr. Anderson: I gather you are referring to the buyback and stream measures as well.

Is that specifically related to the Miramichi, Mr. Robichaud?

ne se passe rien admettent indirectement qu'ils n'ont tout simplement pas pris le temps de se renseigner.

Je vais m'assurer de vous faire parvenir toutes les données pertinentes concernant l'utilisation de ces crédits. Mais je peux vous affirmer que je n'ai pas l'intention de tout dépenser en un délai de 12 mois. Certains des crédits seront utilisés sur trois ans. Si nous avons du mal à obtenir le nombre de permis approprié, l'utilisation de certains crédits sera reportée au-delà du délai de trois ans. Nous ne pouvons nous permettre de donner l'impression que le gouvernement fédéral a une grosse somme à dépenser et que pour des raisons politiques, il veut la distribuer rapidement pour stopper les plaintes. Nous voulons au contraire utiliser cet argent de façon intelligente, frugale et prudente. Pour cela, nous avons besoin de mécanismes appropriés et les gens doivent bien comprendre les objectifs que nous nous sommes fixés.

Le sénateur Mahovlich: Le secteur de la pêche du homard est prospère. Ma femme et moi allons souvent dîner au restaurant, et elle préfère le homard au bifteck qui vient de l'Ouest. Mais pourquoi coûte-t-il si cher?

M. Anderson: Je comprends très bien que vous préféreriez que cela vous coûte moins cher, puisque c'est vous qui devez payer l'addition à la fin du repas, mais à notre avis, il est bon que vous payiez cher le homard que vous consommez. C'est un produit qui est demandé sur les marchés internationaux. Les Français l'aiment beaucoup, et d'autres Européens également. Les Américains l'adorent. Je rencontre souvent l'acheteur de la chaîne Red Lobster aux États-Unis. Je pense que cette chaîne compte 3 200 restaurants. Les poissons et fruits de mer canadiens sont de première qualité, et les pays du monde entier reconnaissent que nos normes d'inspection sont des plus exigeantes. Et cet argent retourne directement dans les collectivités côtières et dans les poches des pêcheurs.

Le homard est un produit qui a connu un succès phénoménal, mais vous avez raison: les clients qui le consomment au restaurant doivent payer un peu plus à cause du prix.

Le sénateur Mahovlich: J'ai visité la région de la Miramichi il y a deux ou trois semaines. L'année dernière, ils ont eu des problèmes. Un ami à moi — Ted Williams — a un chalet là-bas et pêche souvent. Pourriez-vous me dire quelle somme a dû être engagée pour rectifier ce problème qui, d'après ce qu'on m'a dit lors de ma récente visite, n'existe plus.

M. Anderson: En tout, nous y consacrons 160 millions de dollars.

Le sénateur Mahovlich: Cent soixante millions de dollars en tout?

M. Anderson: Oui, et ce sur 10 ou 15 ans.

Le sénateur Mahovlich: Je vous parle uniquement de la région de la Miramichi.

M. Anderson: Je présume que vous parlez du programme de rachat et des mesures de protection des cours d'eau également.

S'agit-il de la somme consacrée à la région de la Miramichi, monsieur Robichaud?

Mr. Robichaud: That is throughout the whole Atlantic in order to conserve the Atlantic salmon.

Senator Mahovlich: Is it true that there is no problem there? The people I was asking were pulp and paper people, and they were the ones polluting the river. Is that problem cleared up?

Mr. Anderson: Senator, in relation to this specific river, I can get the information to you by letter. Perhaps we could meet for lunch if you have any questions on the letter when I get it to you.

Senator Mahovlich: Very well.

Mr. Anderson: We are spending a substantial amount on salmon in Atlantic Canada. We have had to make some very tough decisions, including the decision this year to end any commercial netting on both Quebec's lower North Shore and on the Labrador coast. We have persuaded the Danes and Greenlanders to do the same. For the first time in some centuries, there will now be no commercial netting of salmon in the northwest Atlantic. This allows for specific river-by-river management, because the only fishing is done in the river itself, and you can adjust your pressure to suit abundance.

As both you and your friend Mr. Williams recognize, we have a "red, amber, green" system in place, depending on the water temperature. We vary the regulations — virtually day by day, where necessary — to change local conditions. I believe there is good hope for the Atlantic salmon.

We face ocean survival conditions that are different from what we previously experienced. This goes back to Senator Adams' question with respect to northern research. If we do not study adequately what is happening on the Arctic ice cap, we will not know enough about changing ocean temperatures. This could affect both Pacific salmon, and in particular, Atlantic salmon.

We are seeing a decrease in temperatures, in particular of the lower strata of water in Atlantic, and this is impeding populations of Atlantic salmon, as well as other species. It does go back in a global sense to ocean-wide issues — not just Atlantic issues, but also Arctic issues.

Senator Mahovlich, I promise to get you information on that. I will be happy to have lunch with you and Mr. Williams, if he is in town, to discuss it further.

The Chairman: I read in your opening comments that the fishery is currently being subsidized, and I saw the word "subsidize." If it is being subsidized, can you specify who and what are being subsidized?

M. Robichaud: Non, c'est la somme prévue pour l'ensemble des provinces de l'Atlantique en vue de conserver le saumon de l'Atlantique.

Le sénateur Mahovlich: Est-il vrai que le problème n'existe plus? Les personnes à qui j'ai posé la question représentaient le secteur des pâtes et papiers qui était responsable du problème de pollution. Ce problème a-t-il été corrigé?

M. Anderson: Sénateur, pour ce qui est de cette rivière en particulier, je vais devoir vous transmettre l'information par écrit. Peut-être pourrions-nous déjeuner ensemble si vous avez des questions à poser au sujet de cette lettre quand vous l'aurez reçue.

Le sénateur Mahovlich: Très bien.

M. Anderson: Nous engageons des sommes substantielles pour protéger le saumon du Canada atlantique. Nous avons dû prendre des décisions très difficiles, y compris celle de mettre un terme aux opérations commerciales de pêche au filet sur la basse côte nord du Québec et la côte du Labrador. Nous avons d'ailleurs persuadé les Danois et les Groenlandais de suivre notre exemple. Pour la première fois depuis des siècles, il n'y aura plus d'opérations commerciales de pêche du saumon au filet dans la zone nord-ouest de l'Atlantique. Il sera désormais possible d'assurer la gestion de la ressource rivière par rivière, et comme les opérations de pêche se dérouleront uniquement dans les rivières, on peut plus facilement faire des rajustements en fonction de l'abondance des ressources halieutiques.

Comme vous et votre ami, M. Williams, le savez certainement, nous avons un système de couleurs — «rouge, ambre et vert» — qui est fonction de la température de l'eau. Nous modifions les règlements au jour le jour, s'il le faut, en fonction des conditions locales. Donc, il y a vraiment de l'espoir pour le saumon de l'Atlantique.

Les conditions de survie dans l'océan sont différentes de celles qui existaient autrefois. Cela rejoint la question du sénateur Adams concernant la recherche qui est faite dans le Nord. Si nous n'étudions pas suffisamment l'évolution de la calotte glaciaire de l'Arctique, nous n'aurons pas suffisamment d'information concernant l'évolution des températures océaniques. Cela pourrait avoir des conséquences pour le saumon du Pacifique et notamment pour le saumon de l'Atlantique.

Nous observons une diminution des températures, notamment dans les strates inférieures des eaux de l'Atlantique, ce qui constitue un obstacle pour les populations de saumon de l'Atlantique, et d'autres espèces également. C'est en rapport avec les difficultés dans l'environnement océanique en général — pas seulement dans l'Atlantique mais dans l'Arctique également.

Sénateur Mahovlich, je m'engage à vous transmettre cette information. Je serais ravi de déjeuner avec vous et M. Williams, s'il vient à Ottawa, pour qu'on en discute, si vous le souhaitez.

Le président: Dans le texte de votre déclaration liminaire, vous dites que les pêches sont actuellement subventionnées; j'ai noté que vous aviez utilisé le terme «subventionnées». Si les pêches sont subventionnées, pourriez-vous me dire quels secteurs et quels pêcheurs en particulier bénéficient de ces subventions?

Mr. Anderson: Some \$50 billion goes into subsidizing fisheries worldwide. That is in addition to the \$80 billion value of global fisheries. In Canada, our value is generally estimated at \$3 billion of exports. Eighty per cent of our product is exported, for a total of \$4 billion. In our department, we spend about \$1.1 billion, but not all of it is on fisheries.

The nature of the resource means that the government spends substantially more on this industry than it does on most others. It is hard to say precisely what is subsidized. This morning, we have discussed the importance of protecting communities. Sometimes a subsidy is not just in direct dollar payment; it is in the way you go about something which foregoes a profit or a dollar-return.

There is no question that the fishery in Canada is heavily dependent upon government support at the present time. I do not have a clear global figure for Canada for subsidies, however.

The Chairman: I was just simply surprised that a minister of the Crown would be using the word "subsidy," given the very sensitive nature of that word today in international trade. The word "subsidy" is sometimes used indiscriminately by journalists, but I was somewhat surprised to hear a minister use it.

You note in your opening comments that IQ programs have been perceived — and I emphasize that word — to increase the incidence of unwanted fish being discarded. Is it the minister's position that this practice is a perception, rather something which has any foundation in reality?

Mr. Anderson: No, the issue of discarding is a major one, and it occurs throughout the fishery. We are trying to overcome it by having on-board monitoring as well as dockside monitoring. We have had some success.

The most successful tool is the ethic within the fleet that says this is a highly improper thing to do. That is developing. If fishers on a vessel wish to be dishonourable and dishonest, you can never prevent them from throwing the smaller fish overboard. You sometimes can compare vessels to others that are fishing in the same area. By doing so, you can quickly discover if one has a higher average size of fish than another does. If that is found to be the case, one of two things generally happens. Either peer pressure will force them to be responsible, or the clear indication that someone is cheating and making money at it forces the others to be less responsible.

M. Anderson: Dans le monde entier, les pêches bénéficient de subventions d'une valeur de 50 milliards de dollars — et ça, c'est en plus de la valeur de 80 milliards de dollars que représentent les pêches mondiales. Au Canada, on évalue la valeur de nos exportations à 3 milliards de dollars. Quatre-vingt pour cent de nos produits sont exportés, ce qui donne un total de 4 milliards de dollars. Notre ministère dépense environ 1,1 milliard de dollars, mais cette somme n'est pas consacrée uniquement aux pêches.

Vu la nature de cette ressource, le gouvernement consacre beaucoup plus de fonds à cette industrie qu'à la plupart des autres secteurs d'activité. Il est difficile d'indiquer avec précision ce qui est subventionné. Ce matin, nous avons parlé de la nécessité de protéger les collectivités. Une subvention peut ne pas prendre la forme d'un versement direct de fonds; il peut aussi s'agir d'une approche qui a pour résultat de créer un manque à gagner ou d'éliminer des profits.

Il ne fait aucun doute que le secteur des pêches au Canada dépend beaucoup des crédits gouvernementaux à l'heure actuelle. Mais je ne peux pas vous donner de chiffres précis concernant le montant que consacre le Canada aux subventions dans ce domaine.

Le président: J'ai trouvé surprenant qu'un ministre de la Couronne emploie le terme «subvention», étant donné qu'il suscite de vives réactions de nos jours dans le contexte du commerce international. Les journalistes emploient parfois ce terme à tort et à travers, mais je dois dire que j'étais un peu surpris qu'un ministre l'utilise.

Vous avez dit dans votre déclaration liminaire que la perception — et j'insiste bien sur le fait qu'il s'agit d'une simple perception — des programmes de IQ, c'est qu'ils font augmenter la quantité de poissons indésirables qui est rejetée. Le ministre estime-t-il qu'il s'agit d'une simple perception et que la réalité est toute autre?

M. Anderson: Non, le problème du rejet est un problème majeur qui concerne tous les secteurs de l'industrie des pêches. Nous essayons de l'éliminer par l'entremise de programmes de vérifications à quai et à bord des bateaux. Ces programmes ont d'ailleurs donné d'assez bons résultats.

Le meilleur moyen demeure cependant la déontologie; il faut que les exploitants de la flottille de pêche reconnaissent qu'une telle pratique est tout à fait contraire aux principes déontologiques. Cette attitude est de plus en plus répandue. Si les pêcheurs veulent se comporter de façon déshonorable et malhonnête, on ne pourra jamais les empêcher de rejeter dans l'eau les plus petits poissons. Il peut parfois être utile de comparer les prises des bateaux qui pêchent dans la même zone. Ainsi on peut facilement savoir quelles sont les pratiques des bateaux si les poissons capturés par l'un sont en moyenne plus gros que ceux de l'autre. Quand des cas de ce genre surgissent, il y a deux conséquences possibles: ou alors les collègues vont faire pression sur les personnes qui s'adonnent à ces pratiques pour les forcer d'être responsables, ou alors ils vont adopter cette conduite irresponsable en constatant que quelqu'un réussit à faire de l'argent en contournant le système.

We think we are moving in the proper and correct direction. With IQs there is a proprietary feeling of responsibility, which is helping to eliminate the problem of high-grading, and of throwing the less valuable or smaller fish overboard.

The Chairman: In your opening remarks, you made reference to comprehensive reviews of IQs conducted by DFO since 1990. Those reviews have shown that IQs benefit both fishery management and fishers, and are more effective than previous management regimes in promoting conservation and economic objectives.

I do not necessarily need this to be tabled today but I would like the minister to make those two IQ studies or comprehensive reviews available to this committee. We want to look at them. We certainly have not seen such documents ourselves.

We would also like the department to describe to us what is meant by "economic objectives," the objectives that they and you are trying to reach. We do not need those responses this morning, but they would be extremely useful to us.

My final question deals with transfer of licences and concentration. Are your officials telling you that the concentration limits that you mention in your opening statements are now being applied?

We have heard contradictory evidence from people involved in the industry. As well, we have on file a letter from 1996 the deputy minister of the day, and it says, in fact, that the rules on concentration were not being applied. Are you saying that your officials are now telling you that such concentration is not happening?

Mr. Anderson: We will provide the analysis of the individual quotas for you. At the same time, we will provide you with a covering letter on the issue of economic objectives, if it is not fully covered in those two reports.

With respect to the concentration, under most of the IQ programs in Canada we have anti-concentration rules of various sorts. I will check to make sure the statement that you referred to is updated, and it will be provided to you. It has been, and always will be, a matter of concern and something to watch.

The issue is whether the concern is, in fact, justified. That distinction is sometimes not made. We will want to make sure that we do provide you with the analysis, so that you can compare it to the concerns you have heard from witnesses.

Senator Stewart: We have not spent much time on the committee's reference — the individual transferable quotas.

À notre avis, nous sommes sur la bonne voie. Quand les pêcheurs deviennent titulaires de QI, ils ont le sentiment d'avoir de plus lourdes responsabilités, ce qui nous aide à éliminer le problème de l'écrémage, c'est-à-dire du rejet à l'eau des poissons qui sont plus petits ou de moindre valeur.

Le président: Dans vos remarques liminaires, vous avez parlé de deux enquêtes exhaustives menées par le MPO sur les programmes de QI depuis 1990. Ces enquêtes auraient démontré que les QI profitent autant aux gestionnaires qu'aux pêcheurs et qu'ils ont davantage favorisé la conservation et la réalisation des objectifs économiques que des régimes de gestion antérieurs.

Je n'ai pas nécessairement besoin de cette information aujourd'hui, mais j'aimerais que le ministre nous transmette les résultats de ces deux enquêtes exhaustives. Nous aimerions les examiner. Nous n'avons certainement pas pris connaissance de ces documents au comité.

Nous aimerions également que le ministère nous explique ce qu'il entend par «objectifs économiques», c'est-à-dire les objectifs que vous et les intervenants de l'industrie essaient d'atteindre. Nous n'avons pas besoin de cette information ce matin, mais puisqu'il s'agit d'information fort utile en ce qui nous concerne, nous aimerions obtenir des réponses plus tard.

Ma dernière question porte sur le transfert des permis et la concentration. Selon vos hauts fonctionnaires, les limites fixées pour la concentration dont il est question dans votre déclaration liminaire sont-elles actuellement respectées?

Les témoignages que nous avons reçus de différents représentants de l'industrie sont contradictoires. De plus, nous avons dans nos dossiers une lettre rédigée en 1996 par le ministre de l'époque, qui indique que les règles relatives à la concentration n'étaient pas appliquées à l'époque. Affirmez-vous aujourd'hui que d'après vos hauts fonctionnaires, il n'y a pas de telle concentration?

M. Anderson: Nous allons vous fournir une analyse des quotas individuels, et dans la lettre qui accompagne cette information, nous vous donnerons d'autres explications concernant les objectifs économiques, si les deux rapports ne donnent pas suffisamment de détails à ce sujet.

En ce qui concerne la concentration, la plupart des programmes de QI au Canada prévoient des règles anticoncentration sous une forme ou une autre. Je vais m'assurer que l'énoncé dont vous avez parlé il y a quelques instants a été actualisé et on vous en fournira une copie. Le ministère s'est toujours soucié de cette question et compte bien suivre de près l'évolution de la situation.

Il s'agit surtout de savoir si les préoccupations exprimées sont justifiées ou non. Cette distinction-là n'est pas toujours faite. Nous nous engageons cependant à vous fournir une analyse de la situation, pour que vous la compariez aux préoccupations exprimées par les témoins.

Le sénateur Stewart: Nous n'avons pas consacré beaucoup de temps à la question qui fait l'objet de l'ordre de renvoi du comité, à savoir les quotas individuels transférables.

The minister has referred again and again to "the industry," and that conjures up a certain model — a model of corporate enterprise. This is an age in which the merger of corporate enterprises seems to be very much in style.

We heard this morning about a possible merger of Exxon and Mobil. Grocery stores are concentrating. Banks are trying to concentrate. The very word "industry" in relation to fisheries suggests that here, too, there will be concentration as per the industry model.

Perhaps the explanation is found in something the minister said. He talked about divided responsibility. He is in charge of "the industry." Then there are the Departments of Regional Development and Human Resources. Do you believe the problem could be dealt with more effectively if the three departments were looking at the problem of community quotas and all the implications for schools, et cetera, that you mentioned, rather than leaving things divided as they now are?

Mr. Anderson: Senator, we do our very best to achieve the closest coordination with the other two departments, and also with the provincial departments that are involved. This sometimes means cooperating with regional governments.

You have very perceptively put your finger on a problem that will never be totally resolved. However, by following your suggestion of cooperation and collaboration, we will try hard to achieve that result.

Senator Cook: I came to this table, Mr. Minister, partway through a process. I must try to separate the emotional reactions from the issue. There is no doubt that we need to do things differently, because past systems were not working. I cannot escape the feeling that conservation will be for naught, while global overfishing, real or imagined, is a factor.

For the last 15 or 20 minutes, I have heard the word "global," and that encourages me. The detail of how and why we must do things differently has been much debated. I think that will be all for naught if we do not address the greater issue of the resource that swims in the oceans around the globe. We must form partnerships at a greater level to conserve that resource for all humanity. We have looked at models in Iceland and New Zealand. We have been in pursuit of how to manage globally, and I implore you not to leave that out of your equation when you make your decisions.

Mr. Anderson: I thank you for a very precise injunction, which I take fully to heart. I agree that there are things that we can do domestically, and we must do them with fish that are more static and residential. We must do everything we can within our own

Le ministre parle sans arrêt de «l'industrie», ce qui suggère un certain modèle, le modèle de l'entreprise commerciale. Nous sommes à une époque où la fusion d'entreprises commerciales semble être la grande mode.

Ce matin, on nous a parlé de l'éventuelle fusion d'Exxon et de Mobil. Les magasins d'alimentation fusionnent également. Les banques cherchent à se regrouper. Le simple fait qu'on qualifie ce secteur d'«industrie» laisse supposer qu'il va y avoir concentration, conformément au modèle industriel.

Les propos du ministre nous offrent peut-être une explication. Il a parlé de la répartition des responsabilités. Le secteur des pêches proprement dit relève de lui. Il y a aussi les ministères du Développement régional et des Ressources humaines. À votre avis, serait-il possible d'agir sur le problème plus efficacement si les trois ministères se penchaient sur la question des quotas communautaires et des éventuelles conséquences de ce régime pour les bancs de poisson, et cetera, plutôt que de maintenir le régime actuel?

M. Anderson: Sénateur, nous nous efforçons toujours de coordonner le plus possible nos activités avec celles des deux autres ministères fédéraux et des ministères provinciaux concernés. Par conséquent, nous sommes parfois appelés à travailler en étroite collaboration avec des administrations régionales.

Vous avez fait preuve d'une grande perspicacité en mettant le doigt sur un problème qui ne va jamais complètement disparaître. Mais en suivant vos conseils en ce qui concerne la coopération et la collaboration, nous ferons certainement l'impossible pour atteindre ce résultat.

Le sénateur Cook: Quand je suis arrivé à cette table, monsieur le ministre, cette étude était déjà en cours. Je dois donc essayer de séparer les réactions émotives des véritables enjeux. Il ne fait aucun doute que nous devons changer notre façon de faire les choses, parce que les méthodes que nous avons employées jusqu'à présent n'ont pas donné de bons résultats. Je ne peux m'empêcher de penser que nos efforts de conservation ne serviront à rien tant que la surpêche étrangère, qu'elle soit réelle ou imaginaire, continue d'être un facteur.

Depuis 15 ou 20 minutes, j'entends le mot «mondial», et cela m'encourage. La question de savoir comment et pour quelles raisons nous devons changer nos méthodes a déjà été longuement débattue. Mais tout cela n'aura servi à rien si nous ne nous attaquons pas au problème fondamental qu'est la protection de cette ressource qui circule dans les océans du monde entier. Nous devons absolument établir des partenariats à un haut niveau afin d'assurer la pérennité de cette ressource pour l'ensemble de l'humanité. Nous avons examiné les modèles adoptés par l'Islande et la Nouvelle-Zélande. Nous essayons de voir comment nous pouvons assurer la gestion efficace de cette ressource au niveau mondial, et je vous exhorte à ne pas négliger ce facteur très important quand vous prenez des décisions.

M. Anderson: Je vous remercie pour cette recommandation très précise que je prends d'ailleurs très au sérieux. Je suis tout à fait d'accord pour dire qu'il y a des mesures qu'on peut prendre au Canada, notamment à l'égard des poissons qui sont plus

waters. However, we are dealing with an ocean system. Fish such as the bluefin tuna swim tens of thousands kilometres a year. You find fish crossing whole oceans, and you cannot deal with the migratory fish on the basis of national borders or 200-mile limits, even if those limits are extended.

Global cooperation is something that I take very much to heart. I think that you have expressed its importance as well as I could. Let me say that I believe that this will be the most important issue of the next century. In this century, an ethic for the land has developed, and the next century, hopefully an ethic for the sea will develop as well. Currently, 70 per cent of the earth's surface is covered with water, and if we do not develop that ethic, that part of the earth's surface will become a desert from the point of view of living organisms and of supporting human life. If we do not have that concept of partnering, sharing, and cooperating, obviously we will never achieve the duty that is upon us, not just as politicians for a temporary period, but also for future generations.

Senator Cook: As an aside, 500 years ago my people crossed an ocean in pursuit of a lifestyle. That lifestyle is being threatened because of the way that we are doing things, and this must change.

Senator Robertson: Could the department provide us with a cost-benefit analysis of the various fisheries management models, including community quotas?

Is the minister concerned about the perception that the department is losing its image as an honest broker in the development of the future fishery? There is a perception that the ITQ model is promoted by supporters within DFO, and heavily promoted by the corporate sector.

Mr. Anderson: Whenever there is an effort to paint whole departments as having ulterior objectives and hidden agendas, it does affect credibility. This is an area where you have the most highly charged debate, because you are dealing directly with human lives.

Consider my position compared to the position of the industry minister. The people who work in a particular company do not expect to deal directly with the minister. In fisheries, however, it is direct, and it is a very different situation. This issue of perception is tremendously important.

On the fisheries issue, I am hoping that we have learned something from our mistakes. Perhaps we have learned that the highly charged regional, partisan, or zero-sum game approach has not succeeded in helping Canada as a whole, the community as a whole, the fishers as a group, and certainly not the fishers as individuals.

statiques et se déplacent moins. Nous nous devons de faire tout notre possible dans nos propres eaux. Mais il ne faut pas oublier que nous avons affaire à un système océanique. Des poissons comme le thon rouge font des dizaines de milliers de kilomètres chaque année. Certains poissons traversent des océans, et on ne peut pas assurer la protection de poissons migratoires en se concentrant uniquement sur ce qui arrive à l'intérieur de ses frontières ou de la zone économique exclusive de 200 milles, même si l'on décide d'élargir cette zone.

Donc, la coopération mondiale est une priorité qui me tient vraiment à cœur. Je n'aurais pas pu mieux expliquer l'importance de ce dossier. Pour moi, ce sera l'enjeu le plus important du prochain siècle. Au cours du siècle actuel, une déontologie de la terre s'est définie, et au prochain siècle, on peut espérer qu'une déontologie de la mer se définisse également. À l'heure actuelle, 70 p. 100 de la surface de la terre est couverte d'eau, et si nous n'élaborons pas cette déontologie, cette partie-là de la surface de la terre se transformera en désert et ne soutiendra plus les organismes vivants et la vie humaine. Si nous n'acceptons pas cette notion de partenariat, de partage et de coopération, nous ne pourrons jamais faire notre devoir, pas seulement temporairement, à titre d'élus, mais vis-à-vis des générations futures.

Le sénateur Cook: J'ouvre une parenthèse pour vous rappeler qu'il y 500 ans, mon peuple a traversé l'océan à la recherche d'un nouveau mode de vie. Ce mode de vie est maintenant menacé par la façon dont nous menons nos activités, et il faut absolument que ça change.

Le sénateur Robertson: Le ministère pourrait-il nous fournir une analyse coûts-bénéfices des différents modèles de gestion des pêches, y compris des quotas communautaires?

Le ministre s'inquiète-t-il de ce que le ministère semble, aux yeux de certains, ne plus être en mesure de jouer son rôle d'intermédiaire impartial à l'égard du développement futur du secteur des pêches? Certaines personnes ont l'impression que le modèle des QIT fait l'objet d'une promotion énergique de la part de ses partisans au MPO et des entreprises en général.

M. Anderson: Du moment qu'on essaie de faire croire que l'ensemble du personnel d'un ministère a des arrières-pensées malveillantes ou des intentions cachées, on doit se demander dans quelle mesure de telles affirmations sont crédibles. C'est là que le débat s'envenime, parce que des vies humaines sont en cause.

Comparons ma situation à celle du ministre de l'Industrie. Les gens qui travaillent pour une entreprise ne s'attendent pas à traiter directement avec le ministre. Dans le secteur des pêches, toutefois, les rapports sont directs, et on se trouve devant une situation très différente. La perception des gens est extrêmement importante.

En ce qui concerne la gestion des pêches, j'espère que nous avons tiré les bons enseignements de nos erreurs. Peut-être avons-nous compris qu'une approche fortement régionale et sectaire — la notion du jeu à somme nulle — n'a pas aidé le Canada dans son ensemble, le secteur des pêches, les pêcheurs en tant que groupe, et certainement pas les pêcheurs en tant qu'individus.

I hope that we will be able to get beyond that, and have more discussion between scientists and fishers to break down those barriers. I would like to see more openness with respect to the public. I have said, for example, that my scientists may say what they wish in terms of the scientific opinions that they honestly hold. There is no attempt to control them.

On the other hand, people must recognize that that does not mean that you can just cherry-pick sentences from a particular scientist, and then declare that the department as a whole is ignoring scientists' advice, when 95 per cent of other scientists have different views. I think that it is important for all of us — and for the press as well — to recognize that it is a very difficult issue. A common property resource is the most difficult resource to manage. I agree entirely with your approach.

Senator Perrault: You stated, Mr. Minister, that the state of the world's oceans is a matter for grave concern. You have always been a great environmentalist, and I hope that you can come back and discuss that with the committee at some point. If valuable fish species are in decline all over the world because of an environmental factor, does it really matter if we have one type of quota or another kind of quota? We may lose the fish entirely due to a warming of the world's oceans. Is there not something that threatens the whole existence of life in the sea?

Mr. Anderson: You are correct. To use a British Columbia analogy, we cannot focus too much on the trees and ignore the forest. If we do so, we will, in fact, be following the rather foolish course that you have outlined. We have to start considering these things in the proper context. We cannot consider only one species. We must consider the food web in which species operate. We must consider the ecosystem. With respect to oceans, we must understand that we are reaching a point where technology and pressure are so enormous that the situation is totally different from anything experienced prior to World War II or even, in fact, prior to the 1970s. We must have that international cooperation and understanding.

Senator Perrault: You said that the nations of the world are moving together. Are they aware of the crisis?

Mr. Anderson: We are moving in the right direction. However, we have a very, very long way to go. We have only taken the first step in a long journey.

Senator Robichaud: In discussing quotas and the establishment of such systems, we have heard that the part of fishing industry that was doing best was the one where DFO officials moved into the private sector after having prepared their bids. This is a very negative thing to say about DFO officials, because I think that there are people in there who are doing a very good job. Is there some monitoring of this type of situation where officials leave, immediately go on to some associations, and earn a very good living? I just want to make sure that this

J'espère que nous réussirons à laisser derrière nous ces attitudes sectaires et à favoriser un meilleur dialogue entre les scientifiques et les pêcheurs pour éliminer toutes ces barrières. J'aimerais qu'il y ait plus de franchise et de transparence en ce qui concerne les rapports avec le public. J'ai déjà affirmé, par exemple, que les scientifiques du ministère sont libres d'exprimer leurs opinions avec sincérité. Nous ne cherchons aucunement à les contrôler.

Par contre, les gens doivent reconnaître que cela ne leur donne pas le droit d'affirmer, en citant des phrases ici et là qu'aurait prononcées tel scientifique, que le ministère ne tient nul compte des conseils des scientifiques, alors que 95 p. 100 des autres experts scientifiques ont une opinion différente. Nous devons tous nous rendre compte — la presse aussi — que nous sommes confrontés à un problème particulièrement ardu. Les ressources qui constituent un bien commun sont les plus difficiles à gérer. Votre approche me semble tout à fait appropriée.

Le sénateur Perrault: Monsieur le ministre, vous avez dit que l'état actuel des océans du monde devrait nous inquiéter sérieusement. Vous êtes depuis toujours un grand écologiste, et j'espère que vous pourrez revenir pour discuter de cela avec les membres du comité. Si les espèces de poissons de grande valeur périssent dans le monde entier en raison de facteurs écologiques, est-ce vraiment important de privilégier un type de contingent par rapport à un autre? Toutes nos ressources halieutiques vont peut-être disparaître pour la seule raison que les océans du monde se réchauffent. N'y a-t-il pas quelque chose qui menace l'existence même de toute vie marine?

M. Anderson: Vous avez raison. Pour faire une analogie qu'on privilégie beaucoup en Colombie-Britannique, il ne faut pas que les arbres cachent la forêt. Sinon, nous allons finir par suivre la ligne de conduite peu judicieuse que vous avez décrite. Il faut commencer à voir tous ces éléments dans le bon contexte. On ne peut s'intéresser qu'à une seule espèce. Il faut tenir compte du réseau trophique des différentes espèces. Il faut tenir compte de leur écosystème. En ce qui concerne les océans, il faut reconnaître à présent que nous arrivons à un point où les techniques sont si avancées et les pressions si extrêmes que la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement n'a rien de comparable avec ce qui existait avant la Seconde Guerre mondiale ou même avant les années 70. Cette coopération et cette compréhension mondiale sont indispensables.

Le sénateur Perrault: Vous avez dit que les nations du monde évoluent ensemble. Sont-elles au courant de la crise actuelle?

M. Anderson: Nous sommes sur la bonne voie. Mais nous avons encore beaucoup de chemin à faire. Jusqu'à présent, nous n'avons fait que les premiers pas d'un très long voyage.

Le sénateur Robichaud: Pendant nos discussions sur les quotas et sur la création de différents régimes, on nous a dit que le secteur de l'industrie des pêches qui s'en tire le mieux est celui qui est contrôlé par d'ex-fonctionnaires du MPO qui sont passés dans le secteur privé après avoir préparé leurs soumissions. C'est une critique très sévère à formuler à l'endroit des fonctionnaires du MPO, car pour moi, il y en a qui font un excellent travail. Suivez-vous la situation des fonctionnaires qui quittent leur poste, se trouvent des associés et commencent tout de suite à toucher un

sentiment is not out there, because it would destroy the credibility of your managers at the local level.

Mr. Anderson: There is a perception that many of our former employees do well in private industry. It is a double-edged sword. If private industry is willing to pay them so much, they must be very good and very valuable. It certainly is true that we have excellent people, and no fisheries department in the world that has the technical competence of our own. I would say that some people also go on to work for organizations of fishers; they are the associations' directors or managing director. Others go on to work in universities. They scatter around the world.

I do not think that the problem is any more acute or of any more concern than the very fine people in our Armed Forces who leave the service at the end of their careers and go into private industry. It is the same with the very excellent people elsewhere in the civil service that go into the private sector. The perception problem, however, is there. It is important for us to point out that, just because somebody has left the department and is working for another organization, it does not mean that somehow or another that is bad.

For too long we have considered this to be a zero-sum game. That is to say, what someone else gets, I must lose. People see this change, and their instinctive reaction is: "If that person is not working for me, it must be to my detriment that he is working for someone else." That may not be the case. That perception is definitely there, however.

The Chairman: You have been more than generous with your time this morning, and the committee appreciates it.

You have outlined your vision for us, and you have been very clear and forthcoming about some of the areas that you think will be the future of the fishery. Some of us do not share your vision for the fishery, especially with regard to the lack of community involvement and you contention that the fishers do not want that involvement. There are other areas that cause me concern, and this stresses the need for further parliamentary debate on what is happening in the fishery.

Thank you for appearing before us.

Mr. Anderson: This is an area of great complexity. There is perhaps no body in Canada with the objectivity and basic knowledge of the Senate of Canada. I look forward to working with you in the future.

The committee adjourned.

salaire très élevé? Je voudrais surtout éviter que cette perception se généralise, car la crédibilité de vos gestionnaires locaux serait gravement compromise.

M. Anderson: Il est vrai que certaines personnes ont l'impression que bon nombre de nos ex-employés connaissent beaucoup de succès sur le secteur privé. C'est une épée à double tranchant. Si les entreprises privées sont prêtes à leur payer un salaire aussi élevé, on peut supposer qu'ils sont très efficaces et compétents. Il est vrai que nous avons d'excellents employés, et aucun ministère des pêches ailleurs au monde ne possède autant de compétence technique que le nôtre. Certains ex-fonctionnaires décident de travailler pour des organisations de pêcheurs; ils deviennent directeurs de ces associations. D'autres optent plutôt pour le milieu universitaire. Ils se dirigent vers les quatre coins du monde.

Pour moi, leur situation n'est pas plus grave ou plus inquiétante que celle de nos excellents militaires qui quittent les Forces armées à la fin de leur carrière et commencent à travailler pour l'industrie privée. Il en va de même pour d'autres bons éléments de la fonction publique qui décident de travailler pour le secteur privé. Mais cette perception existe et elle est effectivement problématique. Il faut faire comprendre aux gens que lorsque quelqu'un quitte le ministère afin de travailler pour un autre organisme, ce n'est pas forcément quelque chose de négatif.

Depuis trop longtemps nous y voyons un jeu à somme nulle: autrement dit, si l'autre obtient quelque chose, ce qu'obtient l'autre, moi, je perds. Quand les gens se rendent compte d'un changement, leur réaction instinctive est de se dire: «Si cette personne ne travaille pas pour moi, je suis nécessairement lésé si elle travaille pour quelqu'un d'autre». Ce n'est pas nécessairement vrai, mais cette perception existe certainement.

Le président: Vous avez consacré beaucoup de temps au comité ce matin, et nous vous en sommes très reconnaissants.

Vous nous avez défini votre vision en nous expliquant clairement et sincèrement les domaines qui vont assurer l'avenir du secteur des pêches. Certains d'entre nous ne partagent pas nécessairement votre vision, surtout en ce qui concerne le manque de participation communautaire et votre affirmation que les pêcheurs ne souhaitent pas participer. Il y a d'autres questions qui m'inquiètent aussi, et par conséquent, il va falloir d'autres discussions parlementaires sur la situation actuelle du secteur des pêches.

Merci infiniment de votre présence.

M. Anderson: C'est un dossier extrêmement complexe. Mais aucun autre organe au Canada ne possède sans doute l'objectivité et l'étendue des connaissances du Sénat du Canada. J'attends avec impatience une autre occasion de travailler avec vous.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable David Anderson, P.C., M.P., Minister of
Fisheries and Oceans

L'honorable David Anderson, c.p., député, ministre de
Pêches et des Océans.

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of Fisheries and Oceans:

Mr. Jacque Robichaud, Director General, Resource
Management.

Du ministère des Pêches et des Océans:

M. Jacque Robichaud, directeur général, Direction de la
gestion des ressources.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Fisheries

Chairman:
The Honourable GERALD J. COMEAU

Tuesday, December 1, 1998

Issue No. 16

Twenty-ninth and last meeting on:

The questions of privatization and
quota licensing in Canada's fisheries

INCLUDING:
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Privatization and Quota Licensing in
Canada's Fisheries)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Pêches

Président:
L'honorable GERALD J. COMEAU

Le mardi 1^{er} décembre 1998

Fascicule n° 16

Vingt-neuvième et dernière réunion concernant:

Les questions de privatisation et d'attribution des
permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada

Y COMPRIS:
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Privatisation et permis à quotas dans les
pêches canadiennes)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gerald J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams

Butts

Cook

* Graham, P.C. (or Carstairs)

* Lynch-Staunton
(or Kinsella (acting))

Mahovlich

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Meighen

Robertson

Robichaud, P.C.

(*Saint-Louis-de-Kent*)

Stewart

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gerald J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Adams

Butts

Cook

* Graham, c.p. (ou Carstairs)

* Lynch-Staunton
(ou Kinsella (suppléant))

Mahovlich

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Meighen

Robertson

Robichaud, c.p.

(*Saint-Louis-de-Kent*)

Stewart

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 1, 1998
(30)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day, *in camera*, at 8:30 a.m. in Room 172-E Centre Block, the Chairman, the Honourable Gerald J. Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Butts, Comeau, Mahovlich, Perrault P.C., Robertson, Robichaud, P.C., (Saint-Louis-de-Kent), and Stewart (7).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer; David Newman, Communications consultant.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 19, 1997, the committee resumed its examination upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries. (*See proceedings of the committee dated November 27, 1997, Issue No. 2, for complete text of Order of Reference.*)

The committee continued its consideration of its draft report.

It was moved by Senator Stewart and seconded by Senator Perrault that the report as amended be adopted.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed — That the title of the report would be determined by the Chairman and Deputy Chairman after discussion with committee members.

It was agreed — That the Chair would determine the number of copies of the report that would be printed.

At 10:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Barbara Reynolds

Clerk of the Committee

PROCÈS VERBAL

OTTAWA, le mardi 1^{er} décembre 1998
(30)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 8 h 30, à huis clos, dans la pièce 172-E de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerald J. Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Butts, Comeau, Mahovlich, Perrault, c.p., Robertson, Robichaud, c.p. (Saint-Louis-de-Kent) et Stewart (7).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche; David Newman, conseiller en communications.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 19 novembre 1997, le comité reprend son examen des questions de privatisation et d'attribution des permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité du 27 novembre 1997, fascicule n° 2.*)

Le comité poursuit l'étude de son ébauche de rapport.

Il est proposé par le sénateur Stewart, appuyé par le sénateur Perrault, que le rapport soit adopté dans sa forme modifiée.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que le titre du rapport soit choisi par le président et le vice-président après discussion avec les membres du comité.

Il est convenu — Que le président décide du nombre d'exemplaires du rapport qui sera imprimé.

À 10 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, December 8, 1998

The Standing Senate Committee on Fisheries has the honour to table its

THIRD REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, November 19, 1997, to examine and report upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries, now tables its report entitled *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries*.

Respectfully submitted,

Le président,

Gerald J. Comeau

Chair

Please find the text of the report attached.

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 8 décembre 1998

Le comité sénatorial permanent des pêches a l'honneur de déposer son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 19 novembre 1997 à examiner, afin d'en faire rapport, les questions de privatisation et d'attribution de permis à quotas dans l'industrie des pêches au Canada, dépose maintenant son rapport intitulé: *Privatisation et permis à quotas dans les pêches canadiennes*.

Respectueusement soumis,

Veuillez trouver le texte du rapport en annexe.



Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries

Report of the Standing Senate Committee on Fisheries

**First Session
Thirty-Sixth Parliament**

December 1998

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gerald J. Comeau, *Chair*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Adams

Butts

Cook

*Graham (or Carstairs)

*Lynch-Staunton (or Kinsella)

Mahovlich

Meighen

Robertson

Robichaud, P.C. (*Saint-Louis de Kent*)

Stewart

**Ex Officio Members*

The following Senators also served on the Committee during its study: The Honourable Senators Carney, Petten, Rossiter, Jessiman and Gill.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, November 19, 1997:

“The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That the Standing Committee on Fisheries be authorized to examine and report upon the questions of privatization and quota licensing in Canada’s fisheries;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fifth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee;

That the Committee have the power to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Committee submit its final report no later than December 10, 1998.”

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

	Page
PREFACE	i
FOREWORD	ii
RECOMMENDATIONS	v
WHAT ARE INDIVIDUAL QUOTA LICENCES?	1
A GLOBAL PERSPECTIVE	4
A. New Zealand	5
B. Iceland	8
C. The United States	11
THE CANADIAN CONTEXT: A FISHERY DIVIDED	12
THE PURPOSE OF QUOTA LICENCES	17
A. Conventional Wisdom	17
B. The Blackcod Fishery	18
THE CONTROVERSY	21
A. Are Private Quotas Property?	21
B. Rationalization, Concentration, and Corporatization	24
C. Conservation, Monitoring, and Enforcement	30
D. Social Equity, the Distribution of Wealth	40
E. Employment and Community Survival	46
A "PUBLIC RIGHT TO FISH" A PRIVATE QUOTA?	51
CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS	54
WITNESSES	63

PREFACE

This inquiry proposed :

- to review the literature on quota licensing;
- to identify the theoretical advantages and drawbacks associated with individual quota licence management regimes;
- to assess the social, economic and biological effects of the individual quota licences so far introduced in Canada's fisheries. More specifically, the inquiry attempted to identify the effects, if any, such licences may have had on: the resource; the profitability of fishing operations; the distribution of access to fisheries resources (e.g., the possible impact on non-quota licence-holders of having an individual quota system operating alongside a competitive fishery); incomes, employment and fishing communities; the overall fishing effort (e.g., amount of capital employed, number of fishing vessels); industry structure and the degree of concentration of ownership; surveillance, monitoring, enforcement and compliance; and management costs;
- to determine whether certain types of fisheries are more suitable to individual quota management than others; and
- using insights and experience gained in Canada and elsewhere, to present the possible benefits or adverse effects of further expanding the use of individual quotas licences to other Canadian fisheries.

The Senate Committee's hearings sampled a wide spectrum of opinion from several nationally and internationally recognized authorities. Mindful of the costs of such an undertaking, the Committee made extensive use of videoconferencing -- the first Senate Committee to do so. In the first phase of the study, testimony came mostly from selected Canadian experts and the spokespersons of representative groups. In the second stage, the Committee gained an international perspective by hearing about quota management schemes in New Zealand and Iceland.

A review of the literature on individual quota licensing was initiated in December 1996. To better inform the public and stakeholders on its work and activities, and to promote better understanding and awareness of the issues under study, the Committee created a site on the World-Wide Web. By this means the transcripts of the testimony and background material have been made readily available to all interested parties.

FOREWORD

...[I]n the examination that your Committee is making, the Senate is very much fulfilling its traditional and extremely important role. -- The Honourable David Anderson, PC, MP, Minister of Fisheries and Oceans, 26 November 1998

I am delighted to learn that your Committee is investigating the whole question of quantitative rights for fishermen as a fisheries policy matter. I should tell you at the outset that I am sort of a godfather to this idea, in the academic world. -- Dr. Peter H. Pearce, Professor, University of British Columbia, 5 May 1998

This debate has many sides to it. ... I do not think any other forum is capable of having that type of discussion. ... A discussion about the structure of the industry is most welcome at this time. -- Brian Giroux, Executive Director, Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association, 21 May 1998

You are certainly dealing with what I feel is one of the crucial issues in fisheries across Canada. -- Dr. Anthony T. Charles, Professor of Management Science, Saint Mary's University, 30 April 1998

I want to thank you for your interest and the time that you have taken to gather this information and do the work that you are doing. I think it is very timely. -- John Radosevic, President, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 May 1998

[Property rights-based fisheries] is one of the major study topics for the committee right now and it is one that I very strongly support and think is a very important initiative. -- Marshall Moffat, Director, Economic Analysis, Economic and Policy Analysis Directorate, Department of Fisheries and Oceans, 19 March 1998

Canada's fisheries are at a very important stage. I felt it would be useful to give you a different perspective from what you usually see. We tend to speak positively about the New Zealand experience and brush over the cracks in the floor. If you are to head down that line, you should know about some of the cracks in the New Zealand system... -- Hamish Rennie, Lecturer, Department of Geography, University of Waikato, New Zealand, 4 June 1998

Thank you for your obviously very thorough study. There is some contrast between what you are doing and what our jurisdiction does. I am most impressed. -- Catherine Wallace, Senior Lecturer in Public Policy and Economics, School of Business and Public Management, Victoria University of Wellington, 27 October 1998

I am glad to see that a committee is taking the time to review this in detail. ... I really believe that the discussions you are engaged in are absolutely critical to what DFO is going to be doing for the next several years. -- Philip M. Saunders, Assistant Professor, Dalhousie Law School, 1 October 1998

The reasons for undertaking this study on questions of privatization and quota licensing were compelling.

Canada's commercial fisheries are undergoing wrenching changes, the likes of which we never before have seen. The policies that governed them for decades are essentially being rewritten as core services within the Department of Fisheries and Oceans (DFO) are being redefined and departmental programs are becoming more "client-focused" and "demand-driven." At the same time as reductions are being made in spending on fisheries management, the federal government is promoting "co-management" in the fishery. New powers are being proposed in the *Fisheries Act* to allow the Minister of Fisheries and Oceans to enter into long-term "partnership agreements" with certain fisher groups to formalize their role in the decision-making process for the management of their particular fishery, to share the costs of management, and to provide greater security of tenure for licence holders.

Although a number of matters may be brought up under the rubric of "privatization" (e.g., direct or indirect subsidies, employment insurance, the imposition of fees for services, etc.), much of the debate centres on giving fishing operations some form of private ownership of fish stocks in the form of individual quota licences, also known in Canada as IQs, IVQs, ITQs and EAs.

Because of its theoretical appeal, individual quota licensing is a well-articulated model of fisheries management and one enthusiastically embraced by classical economists, by neo-conservative theorists, and certain newspaper columnists and editorial writers. The Vancouver-based Fraser Institute, the Halifax-based Atlantic Institute for Market Studies (AIMS), and other think-tanks have strongly advocated quota licences, and ITQs in particular, as the management device of choice. Such licences are heavily promoted by the corporate sector of the fishing industry, and have long-committed and prominent supporters within the federal fisheries bureaucracy.

In Canada, the tide of privatization of fishing rights began in the early 1980s. Very much a bureaucratic initiative, the process has been gradual, involving successive governments over the years, and taking place under several fisheries ministers. Although quota licences are still

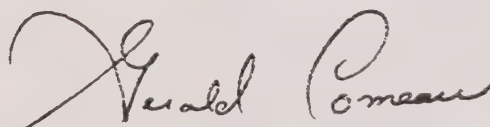
regarded by many as a panacea for all the problems of the fishery and the salvation of fish stocks, some advocates of individual quotas now appear to be more willing to acknowledge that, in practice, in Canada and elsewhere, they can create new, if not more serious, types of management problems.

Property rights-based fisheries stir up strong emotions -- understandably so. They not only represent a fundamental break with the traditions of the common property competitive fishery, but they undermine the heart of a value system dear to those who have always considered themselves to be independent fishers. In Canada, the issue has sharply divided fishers and fishing communities into two camps, for and against privatization.

In all the presentations to the Standing Senate Committee on Fisheries since its creation in 1985, perhaps no other matter has been raised more frequently by witnesses or attracted such polarized views. In its June 1993 report on the inshore fishery, the Senate Committee recommended that the short-term and long-term social, economic and biological effects of quota licences be more thoroughly studied by the Department of Fisheries and Oceans. Still another recommendation was that the Senate instruct the Standing Senate Committee on Fisheries to study the management of fisheries in Iceland, Norway, and comparable countries. In its December 1995 report on the future of the Atlantic groundfish fishery, the Committee recommended that the Department review and assess the effectiveness of its regulations aimed at limiting the ownership of private quotas.

We hope that those with a stake in the industry will find our study instructive and constructive. We will consider our efforts worthwhile if they have made the Canadian public and taxpayer more aware of this highly important matter of public policy.

The Committee acknowledges the assistance received from its two Committee Clerks: Marie Danielle Vachon and Barbara Reynolds. The Committee would also like to thank Claude Emery, Research Officer of the Parliamentary Research Branch, for his strong research skills and his ability to synthesize many hours of testimony into a clear and concise report. We appreciate his valuable contribution to our work.

A handwritten signature in black ink, reading "Gerald J. Comeau". The signature is fluid and cursive, with the first name "Gerald" and last name "Comeau" clearly distinguishable.

Gerald J. Comeau
Chair

RECOMMENDATIONS

1. The Committee recommends that the Government of Canada issue a clear, unequivocal and written public statement as to what individual quotas are and what their role will be in the future fishery.
2. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans issue a clear, unequivocal and written public statement on what is meant by the terms "legally-binding, long-term, multi-year government/industry partnerships" (or "partnering agreements"), and state whether such agreements are meant to extinguish "the public right to fish" that exists in common law. The Department should indicate the impediments in the existing *Fisheries Act* that prevent the Minister of Fisheries and Oceans from entering into such fishing agreements with industry groups.
3. The Committee recommends that the issue of privatization and individual quota licensing in Canada's fisheries be debated in the Parliament of Canada.
4. The Committee recommends that no new individual quota or individual transferable quota licences be issued in Canada until written public statements on individual quotas and partnership agreements (recommendations 1 and 2) are issued, and a parliamentary debate (recommendation 3) has taken place.
5. The Committee urges the Department of Fisheries and Oceans to more thoroughly consider the long-term social and economic effects of individual quota licences, especially those that are transferable, on Canada's coastal communities, Aboriginal and other, and not extend the individual quota regime until the needs of coastal communities, Aboriginal and other, have been fully assessed.
6. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans issue a clear, unequivocal and written public statement on whether it views Canada's commercial fisheries as primarily industrial or rather as the economic basis of a traditional Canadian way of life.
7. The Committee recommends that the Senate refer the *Estimates* of the Department of Fisheries and Oceans to the Standing Senate Committee on Fisheries for parliamentary scrutiny.
8. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans immediately begin to enforce its Atlantic fleet separation policy — that is, regulations preventing the vertical integration of processors into fish harvesting — and policies aimed at restricting the ownership of individual quotas to certain maximum limits. The Department should continue to enforce regulations restricting the ownership of fishing licences by foreign interests.

9. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans more equitably distribute the resource in order to allow small-scale fishers a better opportunity of participating in the fisheries.
10. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans stop using the examples of individual quota management systems in New Zealand and Iceland until the Department has taken full account of the criticisms of individual quotas emanating from those countries.

QUESTIONS OF PRIVATIZATION AND QUOTA LICENSING IN CANADA'S FISHERIES

WHAT ARE INDIVIDUAL QUOTA LICENCES?

...[I]t is not my intention or the intention of the government to privatize Canada's fisheries. We believe we have a way to balance the size of the catch with the capacity of the resource. Of the management tools we use to achieve this, individual quotas are an important one. -- The Honourable David Anderson, PC, MP, Minister of Fisheries and Oceans, 26 November 1998

For many fisheries, ... efforts to legislate inefficiency to conserve the stocks have been futile. Measures such as limitations on vessel length, gear, fishing time and fishing areas have not been effective in limiting harvesting pressure. The fishers are always one step ahead in the race to improve their harvesting effectiveness. -- Jacques Robichaud, Director General, Resource Management Directorate, Department of Fisheries and Oceans, 20 February 1997

Sometimes ITQs are referred to as simply an allocation right. Sometimes they are referred to as a quasi property right, and sometimes they are treated as property. -- Arthur Bull, Co-Chair, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 April 1998

Individual quotas ... add another dimension of property to the rights held by the holders, and that is done by defining, quantitatively, the shares in the total catch. -- Dr. Peter H. Pearce, Professor, University of British Columbia, 5 May 1998

...[Q]uotas and quota systems come in all colours and stripes. -- Dr. Daniel E. Lane, Professor, Faculty of Administration, University of Ottawa, 11 June 1998

Most fisheries economists have gone wholeheartedly for the ITQ system. It is a system that is very appealing because, in my view, it is a naive and simplistic economic theory which demonstrates that the ITQ system is ideal from an economic standpoint. -- Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, 21 May 1998

...[I]t is easier for managers to deal with this type of system. There tend to be fewer players because of eventual concentration and accumulation of the ITQs. Probably more important, you are not trying so much to regulate how and when (fishers) do their work, which reduces the need for micro management. -- Philip M. Saunders, Assistant Professor, Dalhousie Law School, 1 October 1998

When harvested as a common quota in a traditional competitive fishery, fish become “private property” only after they are caught and removed from the water. The so-called “tragedy of the commons” theory holds that an unregulated and open-access fishery results in a free-for-all race for limited fish stocks in an effort to maximize immediate personal economic gain. This race leads to excessive capacity through investments in ever bigger and more expensive boats, better gear and more sophisticated equipment. Since all the fishers are behaving in the same way, however, no one is further ahead and the outcome is over-exploitation, stock depletion, and low incomes (the so-called “fishermen’s problem”).⁽¹⁾

Stability is therefore maintained or restored through government imposition of regulatory measures (e.g., licensing, restrictions on fishing gear and vessels, minimum fish sizes, restricted fishing seasons, trip limits, and other so-called “input controls”). In Canada, the decision to restrict access to the “common property” fisheries was made nearly 30 years ago with the introduction of limited-entry licensing in the commercial Pacific salmon fishery in 1969. Active fishers were grandfathered into the fishery and no additional licences were issued. Within 15 years, the former “open access” fisheries in Canada became regulated to the point where a licence was required to fish commercially for all the major species.

Also, Canadian fisheries managers and their counterparts abroad have increasingly implemented “property rights-based fisheries” management schemes in the form of individual quota licences. These licences allocate predetermined shares of the Total Allowable Catch (TAC) to individual fishers or fishing operations. An “individual quota” (IQ) is a specific quantity of fish allocated annually to either a person or fishing vessel. An “individual transferable quota” (ITQ) is a quota that can be transferred (traded, sold or, in some cases, leased) to others in a fishery. ITQs are also known as an “individual vessel quotas” (IVQs) when assigned to a boat.

For the Canadian offshore groundfish fleet on the Atlantic coast, an individual quota program was first introduced in the early 1980s⁽²⁾; here allocations of fish -- “enterprise allocations”

(1) The origins of this perspective can be traced to an influential analysis by Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons,” *Science*, Vol. 162, 1968, p. 1243-1248. The example used was a pasture (a “commons”) open to all herdsmen for cattle grazing. Hardin pointed out that eventually the pasture becomes overgrazed because each herdsmen can capture all the benefits of adding more cows, while facing only a fraction of the costs, that is to say the harm caused by excessive grazing, since all users share the costs. The “tragedy” is that each individual is locked into a system of competition for grass that leads to ruin.

(2) On 1 January 1977, Canadian jurisdiction over coastal waters was extended to 200 nautical miles (370 kilometres) from the previous 12 miles, taking in most (but not all) of the best fishing grounds along the

or EAs -- are made to individual enterprises or companies and can be transferred only on a temporary basis.⁽³⁾ Since then, quota licences have gradually gained a foothold in various other fisheries (e.g., the herring seine fishery, offshore lobster, scallop, clam and northern shrimp fisheries, the snow crab fishery, and in segments of the Atlantic inshore and mid-shore groundfish fisheries). They have also been introduced in certain Pacific fisheries (e.g., for abalone, herring, geoduck, blackcod, halibut, and other species of groundfish) and freshwater fisheries (e.g., in Lake Winnipeg).

Canada's commercial fishing may now be described as a mix of common property and individual quota-managed fisheries. IQ/ITQ/IVQ/EA programs in Canada operate in over 30 sectors, and represent over 50% of the landed value on both the Atlantic and Pacific coasts combined.⁽⁴⁾ The usual pattern of introduction of such quotas in Canada, the Committee learned, involves successive steps: non-transferable quotas are first introduced and over time these become transferable. As such, non-transferable quotas were described as the start of a "slippery slope" on the way to transferability. When managed by private quotas, fishing organizations representing the licence-holders have separate and specific agreements with the federal government reflecting the characteristics of each of the fisheries being managed.

East Coast. In the years that followed and in anticipation of a boom, banks provided loans to fishers and processors to expand their operations and government subsidies were handed out for the purchase of new vessels, the expansion of existing fish plants and the building of new ones. The planned gradual displacement of the foreign fleet was seen to provide a particularly good opportunity to expand the Canadian offshore. By 1981, however, the industry experienced the pinch of depressed markets and large inventories made up especially of frozen fish destined for the United States market. The problem was compounded by high interest rates, a relatively strong Canadian dollar which undermined the industry's competitiveness in export markets, and good catches of competing species of fish from other countries. The industry's crisis was essentially financial and it centred on the offshore. In January 1982, the federal government appointed Dr. Michael Kirby to head up a Task Force on Atlantic Fisheries. The Kirby Task Force Report (*Navigating Troubled Waters: A New Policy for the Atlantic Fisheries*, also known as the Kirby Report), released the following year, predicted that the trawler fleet would play an important part in the future of the groundfish fishery. A "restructuring" process followed to refinance and amalgamate a number of major processing firms operating offshore trawler fleets. Two large vertically integrated industry companies emerged, one based in Newfoundland (Fishery Products International) and the other in Nova Scotia (National Sea Products). The offshore now operated under a new system of Enterprise Allocations.

- (3) Interestingly, well before economic theorists began to popularize the concept of individual quotas, a system of vessel quotas had already been introduced by the Department of Fisheries and Oceans in the Bay of Fundy purse seine herring fishery as part of a complex restructuring of the industry in 1976.
- (4) The Honourable David Anderson, PC, MP, Minister of Fisheries and Oceans, 26 November 1998.

Quota licences control the “outputs” of fishing. In essence, they provide fishers or enterprises with what has been described in the Canadian context as a property or “quasi-property right” to harvest annually a certain quantity of fish, a sort of swimming inventory. This system “privatizes,” at least to some extent, the “common property” competitive fishery and thus represents a major departure from the traditional fisheries management approach of seeing the resource as a common good. Generally speaking, the introduction of proprietary rights in a fishery is viewed as a means of deregulation; it shifts managerial responsibility downward from central authorities to those holding the fishing rights.

There are many possible strategies for instituting property rights in fisheries. In some parts of the world, access rights are granted to fishing communities, which, in turn, assign exclusive rights to fish in particular areas to individuals; for example, there are “community development quotas” (CDQs) in Alaska. In Canada, one recent development⁽⁵⁾ is a long-term management plan for the Pacific groundfish fishery. Under the program, 80% of the Total Allowable Catch is allocated to trawlers as individual vessel quotas (IVQs); allocation decisions on the remaining 20% of the TAC are made on the advice of a Groundfish Development Authority managed by industry and community representatives to aid in regional development.

In Canada, those in favour of extending the use of private quotas contend that this is not only the ideal way to manage and conserve fish stocks,⁽⁶⁾ but also the most effective means to reduce harvesting capacity (i.e., the number of fishers) at the least cost to government and taxpayers. As such, individual quotas dovetail nicely with the federal government’s general policy of fiscal restraint.

A GLOBAL PERSPECTIVE

Fisheries policy is changing everywhere in the world at the moment in a rather fundamental way. These changes are being driven by technological changes, which have clearly overtaken our policy framework and our traditional institutions of management. We are in a crisis of policy, and crisis means a turning point. -- Dr. Peter H. Pearce, Professor, University of British Columbia, 5 May 1998

(5) Announced in March 1997 by federal Minister of Fisheries and Oceans and the BC Minister of Agriculture, Fisheries and Food.

(6) For example, the federal government’s Green Plan in 1990 proposed to establish a system of individual transferable quotas for various fisheries.

Individual quotas, that is, non-transferable harvesting rights, are already quite common. They are used widely in Europe, Russia, southern Africa, America and Japan [and] tend to evolve into individual transferable quotas over time. ... This evolution has taken place, for instance, in Iceland, Holland, Greenland and Libya. Individual transferable quotas are probably more common in the world today than most people realize. Slightly more than 5% of the global ocean catch is currently taken under ITQs. Currently at least six important fishing nations [Australia, New Zealand, Greenland, Iceland, Holland and Namibia] are using ITQs as their main fisheries management instrument. -- Dr. Ragnar Arnason, Professor of Fisheries Economics, University of Iceland in Reykjavik, 22 October 1998

The outcome (of rights-based management) depends on the fishery and on the country. Overall, I would suggest that the outcome has been positive. -- Dr. Quentin R. Grafton, Department of Economics, University of Ottawa, 20 March 1997

Fisheries around the world are at a crossroads. Falling catches, dwindling stocks, and over-capitalized fishing fleets have contributed to the widely-held view that radical changes must be made in the way the fisheries are being managed. In many countries, individual quota systems are in place, are being introduced or are gaining acceptance as a management device. The dismantling of common property fisheries and the implementation of quota licensing has very much been the global trend. New Zealand and Iceland, the first two major fishing nations to introduce individual quotas in major ocean fisheries, are considered to be most advanced in developing property rights-based fisheries.

A. New Zealand

New Zealand is in the process of considering whether they will open up their individual quota system to foreign purchasing... New Zealand is farther along on the property rights regime than Iceland or anyone else. -- Marshall Moffat, Director, Economic Analysis, Economic and Policy Analysis Directorate, Department of Fisheries and Oceans, 19 March 1998

There is no reason why any other country should follow our step in this, but in New Zealand, ITQs are in perpetuity; that is, they are permanent property rights. In effect, they are like a share to a land title or a shareholder's right. They are significant property rights in the New Zealand context. -- Hamish Rennie, Lecturer, Department of Geography, University of Waikato, New Zealand, 4 June 1998

On the other side of the spectrum is the New Zealand system. Theirs is a property-rights-based system entrenched in their management regime. Transactions are handled in much the same way as are real estate transactions. They can go to bank and take an assignment against a licence,

and basically buy it. -- Brian Giroux, Executive Director, Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association, 21 May 1998

Because of the lack of economic information collected from our industry, we do not have any hard economic analyses. The perception is that all those benefits have accrued to the industry. -- Dr. John H. Annala, Manager Science Policy, New Zealand Ministry of Fisheries, 27 October 1998

If you have a mix of small fishers and big fishers, the small people tend to lose out. ... Before we even introduced the quota management system, we kicked out of the industry, by sheer administrative fiat, anyone earning less than \$10,000 or 80% of their income from fishing. ... That was to save the costs of managing them. -- Catherine Wallace, Senior Lecturer in Public Policy and Economics, School of Business and Public Management, Victoria University of Wellington, 27 October 1998

With the world's 7th largest coastal fishing zone, New Zealand produces about 0.5% of the total global fish catch. In 1995, the country ranked 30th in terms of its commercial catch by weight, and employed over 10,000 people in the fishery. The industry's contribution to Gross National Product is less than 2%; about 90% of its total revenue is generated by exports. Most economists point to New Zealand as the model on which Canada should base its future fishery, and Canadians who helped design New Zealand's ITQ system tend to promote it in an extremely positive light.

In 1978, the year an Exclusive Economic Zone (EEZ) was established by New Zealand, a moratorium was placed on the issuance of new permits to harvest rock lobster and scallops. In 1982, a similar moratorium was placed on finfish licences and a system of enterprise allocations (EAs) for deepwater trawl fisheries (for seven commercially important species) was introduced. Initial allocations of quota to companies were made on the basis of their capital investments in the fishery. In 1983, in an effort to curtail what was perceived to be an overfishing problem in inshore areas, individuals earning less than 80% of their income or NZ\$10,000 per year from fishing were excluded from the fishery.⁽⁷⁾ According to one witness who appeared before the

(7) The 200-mile limit led to the development of New Zealand's deepwater fishery. Prior to 1978, the commercial fishery was a small-scale fishery dominated (in numbers) by part-time fishers. Although there were many small vessels, they did not venture much beyond the inshore. Between 1938 and 1963, the sector was managed by a restrictive licensing system, controls on fishing gear, and area controls that required vessels to fish from designated ports. In 1963, the small-boat inshore sector was completely deregulated. Following Britain's entry into the European Community and the OPEC oil shock, a variety of initiatives were introduced during the 1970s to bolster exports, including incentives to expand fishing. The government subsidized entry into the fishery and encouraged more fishing (e.g., through loans,

Committee, this measure affected some 1,500 to 1,800 fishers with seasonal incomes, but reduced the actual catch by less than 5%. Unlike Canada, New Zealand's commercial fishery is made up of mostly deep-water (offshore) vertically-integrated concerns.

In 1986, the New Zealand Parliament passed the *Fisheries Amendment Act*, which made individual transferable quotas possible in that country. Prior to this time, there were few management controls on fishing; the system resembled open-access. We were informed that extensive consultations with all the commercial fishers had taken place before the passage of the legislation; this included an industry-government consultative committee to advise the Minister. Allocations of fish to initial ITQ holders were based on catch history, they were awarded free of charge, and they authorized their holders to take specific annual quantities of fish (fixed tonnages) in specified areas. The enterprise allocation scheme, developed four years earlier, was also converted to ITQs.

In 1990, ITQs were redefined as a proportion of Total Allowable Catches. In terms of value, more than 90% of total landings (involving some 30 species) are now managed by the Quota Management System (QMS), and the government intends to move all commercially harvested species into the QMS. Commercial stocks of fish are assessed annually in each of the ten major fishing grounds known as Quota Management Areas (QMAs), in each of which the Minister of Fisheries sets an annual Total Allowable Catch (TAC). Where there are Maori or recreational fisheries, allocations of fish are set aside for them before the Total Allowable Commercial Catch (TACC) is fixed and distributed to ITQ holders. Discussions are reportedly under way on the possibility of instituting tradeable fishing rights in New Zealand's sizeable recreational fishery.

It is noteworthy that, in New Zealand, private transferable quotas were introduced in all the major commercial fisheries all at once. They can be sold to any person regardless of occupation, and are said to be allocated in "perpetuity." Although considered "property," one spokesperson for the industry told us that, in a legal sense, they are "rights to harvest." They have also resulted in fundamental changes to the Ministry of Fisheries, the government agency responsible for fisheries management, whose role is being reduced to that of providing policy

investment allowances, export tax incentives, price supports, and joint venture arrangements with foreign firms).

advice, determining standards, and facilitating dispute resolution.⁽⁸⁾ Commercial fishers have formed quota-holding associations and companies to represent the interests of particular fisheries, and new legislation on a more “direct co-management approach” with industry is expected before the end of 1998.

New Zealand has no formal system to evaluate the economic or social benefits and costs of its ITQ system. Proponents and critics alike told us that opinions on the QMS are based largely on perceptions rather than on the findings of empirical evaluations.

B. Iceland

Iceland had a community-based constraint on their transfer arrangements. It is like Canada -- a large area with a few small urban areas around the edges. -- Leslie Burke, Director, Policy and Economic Analysis (Maritime Region), Department of Fisheries and Oceans, 20 February 1997

In a country like Iceland, which is dependent on fisheries, there is no question that we have to go for the most efficient fisheries management system. That is one of the reasons why we were so quick to embrace the ITQ idea. -- Dr. Ragnar Arnason, Professor of Fisheries Economics, University of Iceland in Reykjavik, 22 October 1998

...[W]e must remember that Iceland is a small island where everybody is a neighbour and the total economy basically is fish. It can be compared to Newfoundland. -- Dr. Chris Newton, Director of Research, Pacific Salmon Alliance, 27 May 1998

In advanced industrialized countries, [individual quotas] are becoming more popular. ... [In] Iceland it was done under great protest. A major sector of the small boat fishery has been exempted... -- Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, 21 May 1998

This system is a brainchild of various specialists, including economists, biologists, lawyers, political scientists and so on. For a decade and a half, these specialists have played with the milk and honey of my nation. ... In Iceland, politicians prefer to get advice from super-advisers and in that

-
- (8) Reforms in regard to the delivery of fisheries management services include: the transfer of research in fisheries stock assessment to a Crown Research Institute, the establishment of a “stand-alone” Ministry of Fisheries, and the provision of “contestable services.” Contestable services are said potentially to include all the functions currently performed by Ministry of Fisheries, including the administration of quota and permit registries, catch and fishing effort data management, satellite vessel monitoring, and the observer program. “Non-core” services are defined as those that the government does not have to deliver to fulfil its responsibilities, and include: fisheries research, administration, non-criminal compliance (e.g., fisher education), the collection and payment of Crown revenue, and the running of databases (e.g., the quota register).

sense they create them in order to minimize their own trouble of decision-making and responsibility. The advisers fancy to be super-advisers and the power they suddenly have creates another phenomenon. They no longer talk in the power of logical reasoning, but in the power of power itself. -- Arthur Bogason, Chair, National Association of Small Boat Owners, 29 October 1998

... [T]here are three kinds of lies in this world: Lies, damn lies and statistics! When you are asked about the superiority of the Icelandic fishing management system, you will definitely be confronted with all three kinds of lies. -- Olafur Hannibalsson, Political Commentator and Deputy MP in Iceland, 29 October 1998

... [T]he debate is more public today than it was in 1984. ... It is very much debated whether they have been given too much or if the rights vessel owners have been granted are unjust and if they are paying enough or not. That is one of the largest issues in politics today; and it will be for the next parliamentary elections in 1999. -- Ari Edwald, Special Adviser to Iceland's Minister of Fisheries, 22 October 1998

The fisheries is Iceland's economic lifeblood; the industry's direct contribution to Gross Domestic Product (GDP) is about 17%, but the total contribution (direct and indirect) is estimated to be as high as 45%.⁽⁹⁾ Fishery products account for about 75 to 80% of total revenues from commodity exports and 55% of foreign exchange earnings. Because of the industry's size in relation to the national economy, fisheries policy is a major subject of public and political discourse.

In most parts of the country, fishing is virtually the only basis for economic activity. Beginning in the early 1950s, successive governments have had some platform on regional development and, for the most part, these policies have had the common theme of keeping the whole island populated. Government credit and grants to marginal areas, including capital to fishing companies, are said to have resulted in serious overcapitalization in fish harvesting. For the period between 1945 and 1983, the value of fishing capital employed reportedly increased by over 1,200%, while real catch values increased by only 300%.

Iceland has the longest history of individual quota management in the world. Private quotas were put in place at different times, in different forms in the various fisheries, mostly in

(9) Iceland's population is about 270,000 people, and about 12% the total national workforce is employed directly in fishing or fish processing. Fish harvesting and processing is characterized by a large number of vertically integrated firms. A typical company is based in one fishing community and operates one or more processing plants and one or more fishing vessels.

response to sudden depletions in stocks. This was the case in the herring fishery, where individual vessel quotas were introduced in 1975 and then made transferable in 1979. For groundfish, individual vessel quotas were implemented in 1984 as a temporary measure to avoid an imminent collapse in stocks. For the period between 1984 and 1990, quotas were applicable to vessels larger than 10 gross tonnes (GMT). To ensure support for the new system, fishers in boats under 10 GMT were offered the option of effort quotas (an allocation of fishing days to each boat) or individual catch quotas. Later, in 1990, comprehensive legislation in the form of the *Fisheries Management Act* was passed by the Icelandic Parliament, abolishing the effort or quota option for small vessels between 6 GMT and 10 GMT because of their rapidly increasing numbers.

“Uniform Individual Transferable Share Quotas” are now said to be the centrepiece of Iceland’s management system; ITQs are permanent, divisible, transferable, and are said to be uniform across most of the various fisheries (involving some 15 species, about half of which constitute the bulk of the catch). Approximately 1,300 small boats under 10 GMT (or approximately 35 feet in length) annually catch 25% of the cod, the most commercially important species. About 300 vessels in this fleet are managed by ITQs, and about 400 by IQs, while the remaining 600 operate within a system of limited fishing “days-at-sea.”

We were told by one witness from Iceland that IQs for groundfish fisheries were first introduced only after extensive consultations had taken place with the national associations of fishers and vessel owners, processors and fish plant workers, and that there had been general (but not unanimous) agreement on the decision to proceed. This contradicted the testimony of a spokesperson for the small-vessel sector who said:

In 1984, we were not consulted. ... The number of small boats was 890. These 890 boats were allowed to fish less than 9,000 tonnes of groundfish by the regulations that the minister of fisheries then issued. Last year, the small boat sector of 1,300 boats fished 70,000 tonnes of groundfish. The total allowable catch was lower last year than it was in 1984 when we were only allowed to fish 9,000 tonnes. That was a direct result of founding our small boat organization. -- Arthur Bogason, Chair, National Association of Small Boat Owners, 29 October 1998

We were told by another spokesperson that before comprehensive legislation was enacted in 1990, there had been very extensive consultations with all the stakeholders, from all areas of

the industry and the country. Interestingly, the Icelandic ITQ system has been in existence for a decade; yet there is still an ongoing and heated debate about its merits.

C. The United States

... [T]hey have put a moratorium on them in response to pressures from certain fishing and environmental groups that are apprehensive about the scheme. However, they have not abandoned the idea. -- Dr. Peter H. Pearce, Professor, University of British Columbia, 5 May 1998

... [I]n the United States, they have had serious concerns about individual quotas. They have actually put in place a moratorium for several years to explore some of the repercussions of these issues. -- Kathy Scarfo, President, West Coast Trollers Association, 27 May 1997

The notion of having quasi property rights in fish is seen by many Americans as being a communist idea. -- Leslie Burke, Director, Policy and Economic Analysis (Maritime Region), Department of Fisheries and Oceans, 20 February 1997

In the United States only a few ITQ programs are in effect. Most fisheries are not under ITQs. We are seeing enough problems with ITQs that groups of fishermen are saying that in no way do they want to be involved in this. -- Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, 21 May 1998

Developments in the United States constitute an interesting case. ITQs were first instituted for the Atlantic surf clam and ocean quahog fisheries in the waters of the mid-Atlantic states and New England waters in 1990, in the wreckfish fishery on the southern East Coast in 1992, and, more recently, in March 1995, for halibut and sablefish fishing off Alaska. In October 1996, the U.S. President signed into law legislation to re-authorize the *Magnuson Fishery Conservation and Management Act* (commonly known as the Magnuson Act) and, among other things, to mandate a four-year delay (in effect until 2000) in the approval of the new ITQ programs favoured by the U.S. National Marine Fisheries Service in federal waters (beyond three miles), pending the results of a two-year study by the National Academy of Sciences and additional Congressional action on guidelines for future ITQ plans.

While not an outright prohibition, the moratorium represents a significant shift in opinion: two years prior to its imposition, both Houses of the US Congress were reportedly poised to authorize the immediate use of ITQs in federal waters.

THE CANADIAN CONTEXT: A FISHERY DIVIDED

I am not sure that sharp, political debates lead to consensus. ... Sometimes it is best to have a lower key position rather than sharp, political debates. I believe that a good number of fishers are wary and suspicious, and they are circling the ITQ concept. It will take time for them to see ITQs succeed elsewhere. -- The Honourable David Anderson, PC, MP, Minister of Fisheries and Oceans, 26 November 1998

There has probably not been any public debate, but there have certainly been a great many workshops. -- Leslie Burke, Director, Policy and Economic Analysis (Maritime Region), Department of Fisheries and Oceans, 20 February 1997

... [A]n individual transferable quota is a tool that is voluntary and does not necessarily apply to all fisheries. -- Jacque Robichaud, Director General, Resource Management Directorate, Department of Fisheries and Oceans, 11 December 1997

It seems that the DFO is absolutely committed to pushing for IQs and ITQs. The DFO has a great number of employees, but there are no social scientists on board. Thus, there is no understanding of how a community, as a group, could conserve a resource. -- Dr. Anthony T. Charles, Professor of Management Science, Saint Mary's University, 30 April 1998

ITQs are the result of a specific and direct public policy. They did not come into existence because of market forces, demographics, or technological change. They are the direct result of a federal government intervention in the fishery. This is not a policy which was brought in by popular demand. -- Arthur Bull, Co-Chair, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 April 1998

In our view, Treasury Board planners not only want to divest themselves of the fishery; they also want to make a profit as they go. -- Michael Belliveau, Executive Secretary, Maritime Fishermen's Union, 14 May 1998

On both coasts, communities and people dependent on fisheries are fed up with what they see as politically oriented licensing and management theories that have been rejected by people on both coasts repeatedly. -- John Radosevic, President, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 May 1998

While [fishery-dependent communities] are floundering, there is one industry that is growing. It is the movement of DFO officials moving to more lucrative positions with private fishing interests, then lobbying their former employers for beneficial treatment. -- Roy Alexander, Advisor to NTC Fishermen, Nuu-chah-nulth Tribal Council, 17 November 1998

There is not one legislative act to back this system that DFO is imposing upon not only our communities, but our fishermen and their families. -- Sarah Huskison, Chair, Eastern Shelburne Fishermen's Association, 21 May 1998

It is obvious that no consensus exists on extending individual quotas in Canada.

During its hearings, the Committee was told by DFO officials that if a fleet sector or fishing group voluntarily chooses to adopt an individual quota system, the Department is there to advance the process.⁽¹⁰⁾

The Fisheries Council of Canada (FCC), which represents fish processors and exporters in the Atlantic and freshwater sectors, strongly promotes the idea of further "privatizing" the fishery and moving toward a system of "secure, tradeable harvesting rights." The Canadian Council of Professional Fish Harvesters (CCPFH), an umbrella group representing the country's largest fisher organizations, espouses the concepts of common property and competitive fishing (a fishery that "spreads the economic benefits among those who catch the fish and their communities, and avoids the concentration of wealth that follows privatizing the resource"). The CCPFH believes the fishery to be "fundamentally a public resource" and that "the use of ITQs and EAs should be carefully limited."

In 1991, a Commission of Inquiry into Pacific fisheries licensing (the Cruickshank Commission) initiated by a number of industry organizations in British Columbia, noted that "no other debate in the industry raises as much emotional or philosophical intensity." In its final report, in November 1993, the federal Task Force on Incomes and Adjustment in the Atlantic Fishery (known as the Cashin Task Force) found that "no social consensus exists" in support of ITQs. At a Roundtable on the Future of the Atlantic Fishery, organized by the federal Department of Fisheries and Oceans, and held in March 1995 in Montreal, the consensus was that such licences should be used as a management tool, but with conditions attached to their expanded use in additional fisheries.⁽¹¹⁾

In 1996, the controversy over individual quotas intensified when the Director of Policy and Economic Analysis of the DFO's Maritime Region and a fellow DFO economist wrote a provocative article for the *Dalhousie Law Journal* entitled "Behind the Cod Curtain,"⁽¹²⁾ which

(10) Jaque Robichaud, Director General, Policy and Economic Analysis (Maritime Region), Department of Fisheries and Oceans, 20 February 1997.

(11) It was agreed that: any further introduction of IQs/ITQs/EAs should not confer or take away access to the fishery; there should be support by a clear majority of licence holders in the fishery in question; an intervenor process should be available to any group of fishers who believe they would be adversely affected; and there should be restrictions on the transferability of licences in order to prevent undue accumulation of quota.

(12) D. Leslie Burke and Leo Brander, "Behind the Cod Curtain: A Perspective on the Political Economy of the Atlantic Groundfish Fishery," *The Dalhousie Law Journal*, Spring 1995, pp. 58-64.

was later re-printed in a publication of the Atlantic Institute for Market Studies.⁽¹³⁾ The article not only promoted ITQs as a way to solve the "common property problem" in the fishery, but also described the Atlantic fishery as a hopelessly over-subsidized and false economy based on fish, and compared the groundfish collapse with that of the Soviet Union.

The DFO's motives and agenda were frequently questioned during the Committee's hearings. Small independent owner/operators who fish competitively perceive private quotas, especially ITQs, and the co-management agreements between the DFO and certain fishing groups, as part of a deliberate and continuing plan by the Department to increase the corporate sector's influence over, control of and access to the fishery. Some even accused the DFO of manipulating the process toward private quotas by dividing fisher groups and sectors.

The belief was stated that the DFO gives individual quota licence-holders preferential access to the resource, thereby gradually forcing non-holders out of the industry. In Nova Scotia, for example, although about 20% of fishing vessels are managed by ITQs, individual quota-managed fleets (largely in the midshore and offshore sectors) reportedly harvest between 50 to 60% of the resource.⁽¹⁴⁾ There were also concerns that the DFO had been abdicating its role as the manager of the fishery, abandoning the infrastructure of traditional common property fisheries, and working instead to broker partnership deals with special economic interests or specialist fleets. One spokesperson from the Pacific fishery put it this way:

There are really two visions as we approach the end of the 1990s. The West Coast can look forward ... to see renewal and revitalized industry, which supports fishermen, shore workers and communities into the future, or we can take the corporate view, which seems to be favoured by Ottawa, which sees fewer fishermen, higher volume boats, centralized processing plants in major centres, and a fishery which is managed by the market, with a government role being reduced to that of facilitator in arranging the partnerships with private interests. -- John Radosevic, President, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 May 1998

(13) AIMS Commentary Series, January 1996.

(14) Nova Scotia Coastal Communities Network, "CCN Takes Community Concerns to Politicians," *CCN Newsletter*, Vol. 3, No. 2, 1997.

Property rights-based fisheries would appear to be the federal government's preferred management option; yet there is no national policy (or set of guidelines) on their design or implementation,⁽¹⁵⁾ nor has there ever been a public or parliamentary debate on the matter.

In tidal (marine) waters, many regard individual quotas as an attempt to supplant the so-called common law concept of "the public right to fish." In the common law relating to fisheries (since the Magna Carta in 1215), there is a public right to fish in navigable waters and there are no property rights in fisheries. In Canada, this public right and developments in the interpretation of the Constitution established the principle that, in tidal waters, an exclusive right to fish can be created only by the federal legislature. In other words, the common law "public right to fish" in tidal waters can be abrogated only by the enactment of legislation passed by Parliament.

In recent years, co-management agreements have been negotiated by DFO officials with certain commercial groups. New powers in the *Fisheries Act* are now being proposed to allow the Minister of Fisheries and Oceans to enter into legally binding, long-term, multi-year "partnership agreements" or "partnering agreements" with certain fisher groups to formalize their role in the decision-making process for the management of their particular fishery and to provide greater security of tenure for licence holders. Suffice it to say that there is much confusion amongst industry participants about the notion of partnerships in fisheries, and whether such partnerships differ from co-management. Equally unclear is whether the amendments to the *Fisheries Act* proposed in the last Parliament⁽¹⁶⁾ are actually needed to institute such agreements, and whether current arrangements between certain fisher organizations and the federal government are even legal. It is noteworthy that, in August 1998, inshore fishers belonging to the Canadian Fishermen's Defence Society launched a suit in the

(15) See for example, Paul Macgillivray, Program Planning and Economics, Department of Fisheries and Oceans (Pacific Region), "Canadian Experience With Individual Fishing Quotas," in *Fisheries and Uncertainty: A Precautionary Approach to Resource Management*, Daniel V. Gordon and Gordon R. Munro, editors, University of Calgary Press, 1996, pp. 155-160.

(16) The "public right to fish" in tidal waters figured in the discussions over proposed amendments to the *Fisheries Act* (Bill C-62), which was tabled in the House of Commons on 3 October 1996 but which later died on the Order Paper when Parliament was dissolved. Critics of the proposed legislation maintained that the real objective of the bill (clauses 17 to 22), although not stated explicitly, was to extinguish the centuries-old public right of access to fisheries by giving the Minister of Fisheries and Oceans, by means of "partnership agreements," broad authority to extend the process of privatization in fisheries, and to legitimize commercial fisheries under the federal government's Aboriginal Fisheries Strategy.

Federal Court of Canada to challenge the federal government's authority to privatize the fishery. In June, a report released by the Canadian Council of Professional Fish Harvesters on co-management in the Atlantic inshore fishery observed the following:

Co-management is seen by many harvesters as part of a continuing push by DFO for privatization of fish resources and of the management system, particularly through the implementation of individual transferable quota (ITQ) regimes. Most inshore harvesters fear that with comprehensive property-based management regimes, independent owner/operators will lose control over resources and their communities will lose economic viability.⁽¹⁷⁾

In September, the Minister of Fisheries announced the selection of an independent three-member panel to advise on the appropriate legislative framework for the proposed partnering provisions of the proposed new *Fisheries Act*. The Panel's Terms of Reference states that there is "general support for the co-management concept," but also "some concerns about the way partnering arrangements would be implemented."⁽¹⁸⁾

Over the years, a common and recurring complaint within the fishery has been that the DFO tends to make the big decisions unilaterally, then proposes consultations. On this, one witness, a social scientist who has developed empirical indicators on the nature of the DFO as an organization, described the Department as "coercive," and as having created an us-versus-them mentality, alienating fishers and encouraging them to beat the system.

Its nature is to use force as the means to solve problems. However force is defined, whether through the imposition of laws or regulations on fishers, that is its *modus operandi*. It is exactly the wrong animal for the job that is required, which is somehow to persuade people to agree with and accept the rules. ... My study suggested that it is not ownership of the commons that is required;

(17) The Canadian Council of Professional Fish Harvesters, *Discussion Paper: Co-Management in the Multi-License Inshore Fishery*, Prepared for the Department of Fisheries and Oceans, 10 June 1998, p. 6.

(18) The Terms of Reference noted that the Standing Committee on Fisheries and Oceans of the House of Commons had "acknowledged those concerns" and had "recommended that the Department change its model for partnering." In fact, the Fisheries Committee concluded in its April 1998 report on the West Coast fishery that witnesses had "expressed opposition to the partnership provisions contained in the new *Fisheries Act*," that "witnesses said that sections 17 to 22 of the Bill would limit the public right of access to the fishery," and that Committee had "heard opposition to this aspect of the Bill on the East Coast." That Committee therefore "urged the federal government to revise the partnership provisions contained in the new *Fisheries Act* ... to address the concerns of fishermen before the Bill is reintroduced" (Recommendation 6). See Department of Fisheries and Oceans, "Panel to Study Partnering in Canada's Fishing Industry," *News Release*, 11 September 1998; "Terms of Reference -- Panel Studying Partnering," *Background*, September 1998; Standing Committee on Fisheries and Oceans, *The West Coast Report*, April 1998.

rather, it is ownership of the means of regulating the commons that is required. If people set the rules, then they become their rules; and, by and large, most people obey their own norms. -- Dr. Thomas Poetschke, 11 June 1998

What the Committee has heard suggests that there has been a lack of information, clarity and transparency in the development and implementation of quota licensing policy in Canada. Consequently, the climate of suspicion and animosity that characterizes the fishery today is quite understandable.

THE PURPOSE OF QUOTA LICENCES

A. Conventional Wisdom

The common property problem is all-pervasive in human society ... It is the consensus within the economic community that the recent economic growth in the world -- and the relative affluence of the western world -- are based on the institution of private property. ... Limitations on the transferability of property is likely to reduce the overall welfare of the world. -- Dr. Ragnar Arnason, Professor of Fisheries Economics, University of Iceland in Reykjavik, 22 October 1998

The result is a continuing effort on the part of every quota holder to generate the biggest possible return from his share of the catch, by increasing the value of his landings, and reducing his costs, and preferably co-operating with others to increase the pie in total. -- Dr. Peter H. Pearse, Professor, University of British Columbia, 5 May 1998

The fishermen focus their creativeness, their ingenuity, on what they have been allocated. This has led to better product quality, better supply, safer fishing, improved landed prices, more efficient operations, more viable operations, improved TAC management and better communication and cooperation between the DFO and the industry. -- Bruce Turris, Executive Director, Pacific Blackcod Fishermen's Association, 28 April 1998

As the individual quota system expands throughout Atlantic fisheries, and as the Department of Fisheries and Oceans signs partnership agreements with various fleets, the more stability we will have. One thing is certain: we will be able to plan our activities better and stop managing the fisheries from one crisis to the next. -- Jean Saint-Cyr, Executive Director, Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels Inc., 7 May 1998

Proponents of property-based fishing rights suggest that people fish more responsibly when they "own" the resource, and that when a renewable resource belongs to all, there is no incentive to

preserve the resource. Most individual quota-licensed fishermen view the system as a means of rationalizing the industry by allowing them to operate in a more stable, “business-like” and “market-based” manner. Under such management, the incentive is said to become the maximization of net income from a specific quantity of fish, the annual share allocated to each fisher. In brief, the most often cited economic advantages of a quota licence regime are:

- security of access to the resource;
- the elimination of the derby-style, “race to the fish”;
- greater safety in fish harvesting because of increased flexibility in choosing the rate and timing of fishing;
- longer work seasons and more effective co-ordination of supply with market demand;
- the potential for more effective long-term planning in terms of capital investments (e.g., boats, fishing gear) and market development programs; and
- the reduced need for government regulation.

When made transferable, individual quota licences are said to be an effective mechanism for reducing fishing effort and over-capitalization; they reduce the number of commercial fishermen as, over time, some choose or are forced to sell their quota licences to others. Indeed, the record indicates that ITQs can be a very powerful tool in this regard and can dramatically increase the overall economic efficiency of individual fishing operations.

The Pacific blackcod (sablefish) fishery is often used by Canadian proponents of property rights-based fisheries as a good example of how a fishery can be transformed once property rights are put in place.

B. The Blackcod Fishery

They are now making extremely large amounts of money. A sablefish licence on the British Columbia coast trades for \$2 million. That has nothing to do with the government. That is private people saying that this is a valuable licence, but it would not be a valuable licence if we were allowed free entry. -- The Honourable David Anderson, PC, MP, Minister of Fisheries and Oceans, 26 November 1998

In some rights-based fisheries, such as the British Columbia sablefish fishery, ... fishers pay for the full cost of management ... and are major participants in decisions made by the fisheries. These fisheries are some of the best managed fisheries in Canada and generate some of the highest returns for fishers as well. -- Dr. Quentin R. Grafton, Department of Economics, University of Ottawa, 20 March 1997

IVQs have turned the sablefish fishery around. It was a classic example of a common property race. It was going in the wrong direction fast. Today, I think many in the department would concede it is one of the best managed fisheries on the west coast of Canada, if not in the world. -- Bruce Turris, Executive Director, Pacific Blackcod Fishermen's Association, 28 April 1998

Mr. Turris now speaks for the Black Cod Association, but in his former life he introduced the vessel quota system while he was a Department of Fisheries official. Now he works for the people for whom he delivered the plan. ... The job loss in that fishery has been well over 60%. Fishermen have lost almost all of their hard-won conditions. Quite frankly, it is a terrible way for Canada to manage its fisheries. -- John Radosevic, President, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 May 1998

What follows is based largely on testimony provided by a spokesperson of the Pacific Blackcod Fishermen's Association (BCFA).

The Committee was told that in an effort to curb fishing pressure in an expanding fishery for Pacific blackcod (also known as sablefish, a type of groundfish), the Department created 48 limited-entry licences in 1981. In the years that followed and despite restrictions on access to the fishery, the fishing capacity of the fleet reportedly expanded more than thirty-fold. Vessel owners fished harder than their predecessors to justify their investment in boats, gear, and fishing licences. In 1989, the fleet caught 4,719 tonnes in 14 days, more blackcod than it had caught in 245 days in 1981. During this period the landed value rose from \$5.5 million to \$19 million.

Safety was also said to have been compromised as vessels with excessive gear and crew fished around the clock in hazardous weather conditions because the financial costs of not doing so were simply too high. Fishing gear was lost as vessels set too many traps or hooks, or fished in rough seas. Lost gear continued to fish, reducing future available catches. The quality of the catch also fell as fishermen spent less time properly bleeding, dressing, icing, freezing, and storing the catch. When the fishing season ended, catches were landed in a few days, so that fish waited at the dock for days prior to being shipped to the market or placed in cold storage. Catches also exceeded the allowable limit; by 1988, the harvest had exceeded the TAC by 26.4%, and by 1989, by 17.6%. Landings were not being monitored by the Department of Fisheries and Oceans, nor were there enforcement officers specifically assigned to the fishery. Air and sea surveillance was minimal, and the level of compliance was generally unknown.

We were told that in 1989 the Blackcod Fishermen's Association proposed to the Department of Fisheries and Oceans that individual vessel quotas (IVQs) be used for the 1990 fishing season. The majority (more than 90%) of licence holders agreed to institute such quotas, as well as to have stricter enforcement and cost recovery.⁽¹⁹⁾ Under IVQ management, the TAC was said to have been exceeded only once, in the first year (half of one percent in 1990). In subsequent years, longline and trawl fishermen converted to trap gear, a more operationally flexible, more selective, and less wasteful means of catching fish. Gear loss was reportedly reduced and profitability improved with higher quality fish being landed on a year-round basis. Crew employment declined by about 40% (from 332 to 198), but those remaining in the fishery were said to have more stable incomes.

The number of fishing days, we were told, increased more than five-fold, from 14 days per vessel in 1989 to 74 days per vessel in 1997. Vessels are now using fewer traps under the IVQ program. All fish landed on shore are monitored by independent dockside monitors contracted by the PBFA and certified by DFO. Although the costs associated with managing the fishery rose substantially with IVQs, these costs are all funded by the licence holders. In addition, the DFO has contractually devolved to the PBFA considerable management responsibilities (e.g., drafting the annual and long-term management plan, biological sampling, and stock assessment).

While 48 limited-entry licences (held by 38 legal entities) are issued by the DFO each year, the active fleet, at 24 boats in 1997 was half of its size in 1989. Landings of blackcod in 1996 totalled about 2,800 tonnes (down from 3,900 tonnes in 1995) worth about \$22.1 million (down from \$29.2 million in 1995). The wholesale value in 1996 was approximately \$25 million (down from \$34.5 million in 1995).

(19) Some aspects of the new management system included: a management plan incorporating a two-year trial of IVQs based on historical catch (70% of the quota based on the best annual catch of 1988 or 1989, and 30% on the licensed vessel's length); transferability of non-divisible quotas for one season only, with quotas reverting to the licence-holder at the end of the season; and quota monitoring being contracted out to a private firm, with the costs paid for by the licence holders; observers stationed at designated sites to validate landings.

THE CONTROVERSY

A. Are Private Quotas Property?

[Individual quota] programs do not confer property rights to either the fishery or the fish. They are conditions of a licence that provide the fishermen with access to a specified quantity of fish. They are an extension of the limited entry licensing system... They do not create private rights. -- The Honourable David Anderson, PC, MP, Minister of Fisheries and Oceans, 26 November 1998

If the rights are not perpetual -- if they end at some point in time -- the rights holders will respond to that end point. -- Dr. Ragnar Arnason, Professor of Fisheries Economics, University of Iceland in Reykjavik, 22 October 1998

Without implementing private property, it is trying to provide the tools that private property would provide if private property were implemented. Quasi property. -- Bruce Turris, Executive Director, Pacific Blackcod Fishermen's Association, 28 April 1998

The fatal flaw in our system is that we have a quasi-property rights system. The minister's discretion can erase, extinguish, adapt and change these rights at any time. -- Brian Giroux, Executive Director, Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association, 21 May 1998

First, I want to remind everyone that the public or common property concept in the fishery has not existed for years. ... The decision that there would be specific rights given to specific people in the fishery was made years and years ago. -- Ron Bulmer, President, Fisheries Council of Canada, 13 March 1997

The Minister of Fisheries and Oceans has discretionary licensing powers and can revoke or change our licence conditions. The latter point creates uncertainty about yearly sector shares and quotas and can destabilize investment plans, marketing and production plans. -- Michael O'Connor, Fleet Operations and Government Relations, National Sea Products, 28 May 1998

The trouble with the quotas so far in Canada, unlike New Zealand and Iceland, is that these are very frail rights. The fishermen do not have any guarantee. From a legal point of view, their rights have very little security. We are only talking about changing the rights of fishermen to catch them. We are not changing the ownership of the fish from public to private. -- Dr. Peter H. Pearce, Professor, University of British Columbia, 5 May 1998

... [I]f we think of property as a bundle of rights, then clearly these things have characteristics of property. The most important characteristic ... would be exclusivity. -- Philip M. Saunders, Assistant Professor, Dalhousie Law School, 1 October 1998

Concerning ITQs, I would also raise the issue that it is hard for us to see how governments have the right to hand over a public resource to private interests. How can the government bestow fish resources to a few, turning what is a public resource into private wealth? -- David Coon, Policy Director, Conservation Council of New Brunswick, 7 May 1998

In fisheries, "property" is very much a chameleon term. Property rights-based fisheries may be viewed as falling along a continuum, from unknown property fisheries (e.g., in the case of open access, unrestricted or unregulated fisheries), to regulated common property fisheries (e.g., when access is restricted to those holding licences), to "privatized" or exclusive fisheries. Proprietary rights, in turn, vary in terms of their "intensity." Such rights are usually perceived by their advocates as the next logical step in a natural progression or evolution.

Committee members were informed by DFO officials that a fishing permit, whether it be a quota licence or a traditional one, is only a "privilege" authorizing its holder, at the discretion of the Minister of Fisheries and Oceans, to participate in a given fishery; it is not a grant of property, either in the fishery or in the fish, and does not "privatize" the resource. Indeed many proponents of quota licences in Canada regard them as very frail fishing rights with weak legal status.⁽²⁰⁾ Property rights-based fisheries, they argue, work best when the rights become more "complete"; that is, when they are more exclusive, of long duration, more transferable (giving licence holders the opportunity to realize the value of the rights), and more secure.

In a related vein, defenders of proprietary rights in fisheries claim that Canada's policy of "limited-entry" in commercial fisheries has already "privatized," at least to some extent, the fishery resource.⁽²¹⁾ This is because, once issued, traditional fishing licences confer an almost perpetual benefit because their annual renewal is usually automatic. Limited-entry also restricts access to a fishery thereby creating significant value in fishing permits, which are bought and sold, often for substantial sums (e.g., lobster licences); there is very little objection to this. It may also be pointed out that fishing licences in the competitive fishery may be regarded as forms of property because, in some past cases, the federal government has opted to "compensate" licence-holders (by means of licences buy-backs) for the withdrawal of the so-called "fishing privilege."

(20) ITQs in New Zealand are said to be held by companies or individuals in perpetuity. They are divisible and bankable assets which can be sold or leased like real estate. Most quota transactions are made through personal contacts and advertisements in daily papers and seafood trade magazines, and there are also a number of well-established quota brokers.

(21) In commercial fisheries, the DFO determines, among other things, the conditions of entry into a fishery and the total number of participants and vessels permitted.

The following excerpts from the testimony convey the rather confusing and ambiguous nature of the discussion:

Because the fishermen [in New Zealand] have property rights under the fishery, they can borrow money from a bank, whereas in the past they had to borrow money from the fish merchants. The fish merchant has access to capital and can lend the money to buy the licence. The banks will not lend the money in our system. -- Brian Giroux, Executive Director, Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association, 21 May 1998

You cannot take quotas to a bank and borrow against them; you cannot transfer them flexibly; you cannot subdivide them. -- Dr. Peter H. Pearce, Professor, University of British Columbia.

Property is involved here. As I am not a lawyer, I could not list all the technical and legal aspects of property for you, but they do seem to be in here. For example, quota holdings can now be used as collateral on loans. They might even be split up in divorces. There are all sorts of indications that we are dealing with property. -- Dr. Anthony T. Charles, Professor of Management Science, Saint Mary's University, 30 April 1998

From the point of view of people who have ITQs it is private property. It is bought, sold, and leased. I know of at least one case where it has been identified, by the courts, as private property in a divorce settlement. If it walks like a duck and quacks like a duck, it is a duck. In the opinion of coastal communities, we are talking about property. ... Someone in our community tried to find out about individual allocations under the ITQ program, but was turned down. This person then went through Access to Information, and was turned down again. The justification for this was that the requested information was individual information; that is, it dealt with individual property. -- Arthur Bull, Co-Chair, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 April 1998

Some witnesses stated that DFO had been promoting private quotas, in particular ITQs, by telling fishers that they would own essentially a share of the fish. Officials of the DFO told the Committee that quota licences had a limited time span; yet, one recent press release on ITQs issued by the Department twice refers to them as being "permanent."⁽²²⁾ Regardless of whether individual

(22) Department of Fisheries and Oceans, "Anderson Announces Changes to Vessel Replacement rules for Scotia Fundy," *News Release*, 17 April 1998.

quotas are permanent or not, it is certain that the ability to sell or lease them, at the very least, implies an enduring, if not permanent, fishing access privilege. This is because of the substantial capital invested, it would be very difficult and expensive to undo an individual quota-managed fishery. As one witness explained:

It is difficult to reverse the process. The ITQs have been passed out for free in the first instance. They are now worth millions of dollars. If the government wants to reverse the process and pay off the people who bought these ITQs in good faith, some of which cost several hundred thousand dollars, then it will have to compensate those people who bought them. It is difficult to reverse the situation, so we have been more or less stuck with the system -- Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, 21 May 1998

Quota licences are usually perceived by their owners as private property. If they are ever construed as such in the courts, jurisdictional questions may arise; for example, if they are in fact private entitlements, should they not be subject to the provincial law relating to property and civil rights in the province? Would it then be constitutional for the federal government to regulate a fishery (e.g., cancel a quota) once access to it had been transferred from common property to private property?

Lastly, Committee members were advised by the BC Aboriginal Fisheries Commission that the question of extending private quotas should not be raised until such time as more fundamental questions have been answered relative to the rights of the Aboriginal peoples to fish certain stocks.⁽²³⁾

B. Rationalization, Concentration, and Corporatization

We do not believe that the ITQs lead to corporate concentration per se. After all, in any exchange there is a buyer and a seller. If [a licence] is of

(23) The BC Aboriginal Fisheries Commission was created in 1984 to protect and enhance the Aboriginal fishing rights of the First Nations of British Columbia. The role of the Commission is not to represent First Nations, but rather to provide a forum for discussion on policy issues. In New Zealand, 20% of all new quota is to be allocated to the Maori. In 1987, a High Court injunction was obtained by the Maori that prevented the NZ Quota Management System from being expanded into every commercially important fisheries. This led to uncertainty in regard to the status of property rights and the future of the Management System. A final settlement reached with the Maori in 1992 provided for a full and final discharge of the Government's obligations. The settlement made the Maori the single largest player in the industry, but also prevented them from advancing further commercial fisheries claims through the courts.

value, the small fishers will likely hold on to it. I have frequently heard, particularly from union representatives, that corporations want to buy licences. Time after time, companies have shown that they are unwilling to buy licences, and some of them have expressed that to me both verbally and in writing. They ask why they should do so. They want a steady supply of fish, and they do not want to be involved with the licensing process -- owning licences, running boats, and hiring fishermen to do it. It is unnecessary, expensive and difficult. It leads to labour problems and capital expenditures. Corporations themselves are not instinctively interested in that type of concentration. -- The Honourable David Anderson, PC, MP, Minister of Fisheries and Oceans, 26 November 1998

Individual quota approaches are quite powerful in that they allow individuals to make decisions about consolidating quota to support the fishing operation they want to conduct. It is in that context that the term "rationalization" is used. -- Leslie Burke, Director, Policy and Economic Analysis (Maritime Region), Department of Fisheries and Oceans, 20 February 1997

Some communities have lost vessels and some communities have won vessels, but that happens even in ordinary licensing systems. -- Brian Giroux, Executive Director, Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association, 21 May 1998

Where these quota systems have been instituted, there has not been any major concentration. -- Ron Bulmer, President, Fisheries Council of Canada, 13 March 1997

In the case of New Zealand, you have seen a considerable increase in corporate ownership of the quotas. They started with large holdings, and the initial allocation saw Fletcher Challenge and others receive enormous quotas. It depends on the starting point. -- Bruce Turriss, Executive Director, Pacific Blackcod Fishermen's Association, 28 April 1998

There are cases where serious consolidation has occurred under ITQs -- which is not necessarily bad, particularly in this day and age where the fisheries are so overcapitalized. -- Dr. Daniel E. Lane, Professor, Faculty of Administration, University of Ottawa, 11 June 1998

The quota system works well for those who are renting their licences and for those who sit home and have that privilege, but it is not working well for the people who are actually producing the wealth. I do not think that is what the Government of Canada intended. -- John Radosevic, President, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 May 1998

I know several villages are actually now without quota. They have been forced to sell. ... That is what is happening in my district in several villages. No village has been entirely emptied so far. ... Many economists say this is just a natural evolution and that mobility of labour has always been tremendous in Iceland. That is how we built the villages in the first place. However, in the early years it was different because people did not build

expensive houses and, as poor people, they could move more often, and faster. -- Olafur Hannibalsson, Political Commentator and Deputy MP in Iceland, 29 October 1998

The ITQ system -- if the individual quotas are perfectly transferable -- would generate the most efficient company structure. If the fishery is suitable for large-scale fishing operations, then that is going to be the outcome. Due to economies of scale in processing and marketing, there is a high likelihood that large corporations and conglomerates will become dominant in a freely transferable fishery. -- Dr. Ragnar Arnason, Professor of Fisheries Economics, University of Iceland in Reykjavik, 22 October 1998

The ITQ was an invention of economists. Therefore, one might expect that ... in terms of economic efficiency, the ITQ would have some advantage. I would say that this is true. For the purposes of short-run improvements in economic efficiency, at least, the ITQ does have an advantage. -- Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, 21 May 1998

The most important justification for individual quotas, their *raison d'être*, is the increase in economic efficiency they afford to individual fishing operations. Capital investment to purchase more equipment in order to increase fishing power is largely unnecessary since vessel owners have a guaranteed share of the catch and may fish throughout the entire season in the most economical way. From the perspective of fisheries management, measures to control fishing effort (e.g., restrictions on boat size) are no longer essential because each operator has a specific and guaranteed allocation of fish.⁽²⁴⁾

When private quotas are made transferable (as in the case of ITQs), they also become a powerful management device to reduce fishing capacity in a fleet by reducing the number of fishers and fishing vessels. Operators who believe their quota to be too small to make a profit may buy or lease quotas from others, or sell their shares and leave the fishery rather than continue fishing. Those who find it uneconomic and leave and those who retire receive a financial return for their investment in the fishery, at no cost to government (or the taxpayer) in terms of government licence retirement or buy-back programs.

The consolidation of fleets (i.e., fewer fishers and fishing boats) and the concentration of wealth are the inevitable outcomes of ITQ-managed fisheries.⁽²⁵⁾ This is not necessarily bad if the

(24) For example, we were told that there are no limits on vessel size in New Zealand. In Iceland, vessel replacement regulations were said to still be in effect (as well as restrictions on fishing gear, mesh size, and other such input controls).

(25) In this regard, critics of the quota system in New Zealand point to the degree of rationalization that has taken place there. We were told by one witness that, excluding the smaller owner/operators in the

objective is to reduce overcapacity (i.e., the number of fishing vessels). However, a pivotal issue that the DFO has failed to address to this Committee's satisfaction is whether recent depletions of fish stocks in Canada's commercial fisheries were caused by "overcapacity," defined in simple terms as "too many fishers chasing too few fish," or by too much fishing effort, two very different concepts. This Committee has never accepted the stark proposition that the depletion in stocks was the unfortunate result of "too many fishers."

The monetary value of an ITQ licence depends on expectations of present and future catch levels, as well as the market price for the species in question. Concerns were repeatedly expressed during the Committee's hearings that, contrary to conventional economic theory, interests with access to capital, such as large companies, are more likely than the more efficient fishers to purchase licences. The following statement sums up much of the underlying theme of the discussion:

With the passing out of ITQs, one invariably provides a mechanism for those who have access to financial resources to buy up larger shares of the fish stock access. Therefore, fewer private individuals have access to the fishery. This is not privatization of the fishery; it is "corporatization" of the fishery, with more and more of the access to the resource going to those who have the finances to purchase it. -- Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, 21 May 1998

In southwest Nova Scotia, the Committee learned that under an ITQ system for groundfish instituted 1989, the number of boats operating mobile (dragger) gear had been reduced by over half. ITQs are credited with having prevented massive bankruptcies because fishers who sold their quotas were able to realize a return on their investment in the fishery. However, most of the boats are now considered to be owned or controlled by three large companies. Federal policy for the fleet is that ITQ licences are to be owned by owner/operator

inshore fisheries, about 60% of the quota was held by the 10 largest concerns in 1986, that this had increased to 80% by the early 1990s, but had since fallen to about 60%. Another witness informed us that information on the ownership structure of the industry is not readily available or simply does not exist, and that many companies have interlinked ownership. In Iceland, one witness estimated that the largest company there held about 7% of the total quota (when calculated in terms of cod equivalents). The largest five companies were said to represent between 20% and 25%; the largest 10 about 40%. There are, however, many difficulties in making such estimates because some firms who own subsidiary companies transfer quotas among them.

fishers, with no one licence controlling more than 2% of Total Allowable Catches.⁽²⁶⁾ Federal regulations under the DFO's fleet separation policy also state that fishing licences cannot be issued to companies involved in the processing sector.⁽²⁷⁾

One witness told the Committee that the reason for this concentration of ownership or control in southwest Nova Scotia was the refusal of financial institutions to accept individual quotas as collateral for loans⁽²⁸⁾ (although other witnesses gave conflicting testimony).

If you have a system that gives the fishermen a quasi-property right rather than a concrete asset on which they can borrow money to purchase the licence, you are basically throwing them into the hands of people who can lend them money without the security of an asset.
Brian Giroux, Executive Director, Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association, 21 May 1998

It should be noted that individual quotas suit the industrial needs of fish processing companies, both large and small, since they lengthen the fishing season and even out their production cycles. Private quotas can also assure such companies of a greater security of supply. In regard to the fleet separation policy, the Committee heard that the restriction is being circumvented.⁽²⁹⁾

(26) The NZ *Fisheries Act* sets limits (known as aggregation limits or ALs) on the amount of quota that any one person or company can own so that no one company or individual can develop a monopoly on fishing in any one area or for any one species. In the smaller-scale, inshore fisheries that are mostly owner-operated, such as lobster and abalone, the AL limit was said to be as low as 2%; in the offshore industrial sector, it is reportedly as high as 35%. Minimum limits were also put in place to address concerns about having too many vessels operating on the fishing grounds and to reduce the administrative costs of servicing and policing many small quota holders. In Iceland, no single company can hold more than 8% of the total quota. If the company meets certain requirements with regard to the number of shareholders and is listed on the stock exchange, its quota can be up to 12%.

(27) Some grandfathering provisions, however, do apply: processing companies that already hold licences in the inshore (small boat) fleet may continue to do so, but they may not acquire additional licences. The fleet separation policy does not prevent licensed fishers from becoming plant owners.

(28) Lending institutions do not accept fishing licences or quota as security because they are not allowed to take ownership of these privileges if the borrower defaults on the loan. Licences may also be revoked for fishing infractions. The monetary value of an ITQ licence depends on catch levels (i.e., the allowable catch) and market demand for the species in question.

(29) In its 1995 report (*The Atlantic Groundfish Fishery: Its Future*), the Senate Committee recommended that "the Department of Fisheries and Oceans review and assess the effectiveness of its regulations for restricting the ownership or control of ITQs to certain limits." The Deputy Minister's response was that the long-term experience with many of these restrictions was that "they become increasingly ineffective as industry adjusts (either legally and/or by bending the rules)," and that "these type of rules are rarely applied in other

The DFO's licensing policy for Scotia-Fundy says that there is a fleet separation policy -- that is to say, the enterprise must be owner-operated. To have a licence you must run the enterprise yourself. This policy is not enforced, however. It is possible for a plant to buy not only the quota, but also the enterprise. The plant can then run the enterprise. The man in the wheelhouse, who, on paper, is the owner/operator, is, in fact, an employee of the company. This is happening on a large scale in all of the ITQ fleets. -- Arthur Bull, Co-Chair, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 April 1998

When I say company-owned, I am not talking about owner/operator, but company-owned boats with fishermen who have signed an agreement under the table because these companies cannot own the licences. A DFO regulation states that they cannot own those licences. Therefore, they have "front fishermen" captains fishing on boats they do not own. ... It can be stopped if the will is there with DFO to stop it. -- Sarah Huskison, Chair, Eastern Shelburne Fishermen's Association, 21 May 1998

Opponents of individual quotas also fear that the expansion of these will result in more individuals (sometimes referred to as "armchair fishermen") who profit simply by leasing their quotas for others to fish.⁽³⁰⁾ This practice would appear to undermine the whole concept of individual quotas: although the number of fishing vessels may be reduced, the leasing of quotas does nothing to reduce the total financial capital invested in the resource, which must be paid for from the harvest.

In Iceland, the inclusion of small vessels between 6 GMT and 10 GMT into the quota management system was said to have had the following consequences:

On January 1, 1991, the government incorporated 1,043 small boats into the ITQ system. Only 44 months later, the big companies bought approximately 700 of those boats and moved their quotas to their offshore ships. Also, they used their renewal rights to enlarge these very same ships. To top it off, these same companies have used the freedom of transferring quotas to annually lease these very same quotas to the small boats that did not sell out. -- Arthur Bogason,

industries and hinder the evolution of an efficient self-supporting industry." Letter to the Chair of the Standing Senate Committee on Fisheries, February 1996.

- (30) Absentee ownership of quota was said to be an issue among inshore fishers in New Zealand, particularly lobster fishers. In that country, anyone can buy quota and have someone fish it on his or her behalf.

Chair, National Association of Small Boat Owners, 29 October 1998⁽³¹⁾

Lastly, some worry that with the globalization of trade, the federal government will be unable to protect Canada's fishery resource (once "privatized") from being controlled, perhaps even owned, by foreign interests. Fish processing companies that have a foreign ownership level of more than 49% now are prohibited from holding Canadian commercial fishing licences.⁽³²⁾

C. Conservation, Monitoring, and Enforcement

[Individual quota] programs have been perceived to increase the incidence of discarded small or unwanted fish. In practice, however, [they] have been more effective than previous management regimes in promoting conservation, and in achieving economic objectives. ... With [individual quotas] there is a proprietary feeling of responsibility, which is helping to eliminate the problem of highgrading, and of throwing the less valuable or smaller fish overboard. — The Honourable David Anderson, PC, MP, Minister of Fisheries and Oceans, 26 November 1998

Our experience has generally demonstrated that individual quota regimes have been more effective than previous management approaches in promoting conservation and achieving economic objectives. -- Jacque Robichaud, Director General, Resource Management Directorate, Department of Fisheries and Oceans, 20 February 1997

-
- (31) In 1996, a total of 2,132 vessels were licensed to fish in Icelandic waters. Of these boats 1,644 were under 12 gross tonnes. There are about 100 trawlers, of which 50 process and freeze their catches on board. Trawlers account for around half of the average annual groundfish catch.
- (32) Section 14 of the *East Coast Commercial Fisheries Licensing Policy 1996* states that: (1) Subject to subsection (2), if foreign interests acquire over 49 percent of the common (voting) shares of a Canadian-owned corporation which holds fishing licences, the licences will not be reissued to that corporation upon expiry of the licences; (2) If such a foreign corporation having a subsidiary in Canada which holds fishing licences is taken over by another foreign-owned corporation from the same country, the licences may be reissued to that corporation as part of its continuing Canadian operation (i.e. no net increase in foreign ownership); (3) If a foreign interest purchases a minority ownership interest in a Canadian corporation or establishes a jointly-owned subsidiary with a Canadian corporation in which the Canadian corporation owns more than half the voting shares, licence eligibility will not be affected. In Iceland, we were told that only Icelandic nationals can hold fishing quotas, and that there is no discussion or support in that country on allowing foreign interests into the fishery. New Zealand has restrictions on foreign ownership: no "overseas person" can be allocated, purchase, own, or have an interest in any catch history, quota, or annual catch entitlement unless the overseas person has obtained the permission of the Minister. An overseas person is defined by the *Fisheries Act* and includes 'any company in which 25% or more of any class of shares is held by any overseas person or overseas persons.' The Minister, however, may declare that a company whose shares are listed on the New Zealand Stock Exchange is not an overseas person and has discretion to grant investment up to 40%.

The single most important benefit of privatization and quotas of any kind in fisheries is the responsibility that it internalizes in the owner and what is owned. -- Dr. Daniel E. Lane, Professor, Faculty of Administration, University of Ottawa, 11 June 1998

Experience in New Zealand and elsewhere shows that quota holders, once they find themselves with new and substantial assets in fishing rights, become very sensitive to any actions on the part of other fishers or poachers that encroach on them, or to anything anybody does to impinge on those assets or diminish the value of those rights, including governments. -- Dr. Peter H. Pearse, Professor, University of British Columbia, 5 May 1998

An ITQ system encourages the fishermen to select from the stocks. The more the quotas are limited, the more they will select. Our cod stock is like a cake of many layers. Selecting from a cake is not considered good manners. The cream is scraped off -- in this case the spawning stock -- and some might dig in here and there in search of the goodies. We can tolerate this at a child's party, but should we regarding a fish stock? -- Arthur Bogason, Chair, National Association of Small Boat Owners, 29 October 1998

Every fish that comes off the wharf is counted. No one is counting the ones that are dead in the water. -- Henry Surette, Director, West Nova Fishermen's Coalition, 19 February 1998

The enforcement issue is an important one because the DFO has faced very serious cuts, as we know, and there is very little enforcement on any fleet now. -- Arthur Bull, Co-Chair, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 April 1998

I spent some time within the fisheries area but then moved off to other areas and returned. I was struck by the fact that the observed behaviour of the fishing companies, as they sat in policy meetings and so on, did not seem to coincide with the theoretical prediction that once fishers owned quota, they would be very capable stewards of the resource. -- Catherine Wallace, Senior Lecturer in Public Policy and Economics, School of Business and Public Management, Victoria University of Wellington, 27 October 1998

Privatization through the ITQ system will not in itself lead to greater sustainability. Sustainability comes from setting the Total Allowable Catch, not from privatization of the fishery. ... For New Zealand, it is not the God-send we thought at various times it might be. It is not the Holy Grail. -- Hamish Rennie, Lecturer, Department of Geography, University of Waikato, New Zealand, 4 June 1998

Ideally, ... people would actually own fish, just as people on land own cattle, horses or sheep. At the moment we do not have the technological capability for that, but I fully expect that technology will be developed over the next century that will allow people to have property rights in individual fish. -- Dr. Ragnar Arnason, Professor of Fisheries Economics, University of Iceland in Reykjavik, 22 October 1998

Private quotas, at the very least, imply “ownership” and grant their holders a guaranteed share of the fishery. According to blackboard economic theory, people fish more responsibly when they “own” the resource; that is, when a renewable resource is common property, there is no incentive to preserve and conserve it. Presumably fishers in a property rights-based management regime have a keener interest in matters of fishery enforcement and a greater incentive for self-policing and are more likely to report on each other. In short, the assumption is that private property will always be diligently conserved by its owners.

In fisheries, catches are often inadvertent or incidental to the species sought (i.e., the wrong species is harvested as a by-catch because of low selectivity in certain types of fishing gear). Since presumably the race to the fish is eliminated under individual quotas, an additional benefit put forward by their advocates is their potential for reducing by-catches. Moreover, in some cases, fishers may agree to transfer by-catches to other licensed fishers (when allowed), thereby, it is said, further lessening the by-catch problem.

This conservation argument in support of private quotas was repeatedly challenged during the Committee’s hearings.

You cannot separate out the individual fish, as a farmer would do with animals on a farm. The farmer controls all of the elements which bring those animals to market. Under ITQs, fish that will be looked after by individuals are not identified. ITQs only give individuals a right to a certain amount of fish; they do not require those individuals to look after the fish. -- Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, 21 May 1998

Individual quotas exacerbate the fundamental flaws of the entire spectrum of quota management, starting with the Total Allowable Catch. ... TACs are determined typically as a portion of the total fish stock, the total biomass, but the number of fish in the ocean is surely one of the most uncertain numbers on earth; amazingly uncertain and never going to be fully knowable. ... One of the main causes of the collapse of the groundfish industry was the belief that we could set TACs knowing the number of fish in the ocean. -- Dr. Anthony T. Charles, Professor of Management Science, Saint Mary’s University, 30 April 1998

You might ask why Canada is privatizing its common property fisheries. You know that one very popular shield the government

throws up for nearly every criticism is that they do it for conservation. However, the conservation record in privatized fisheries -- that is, those fisheries that have either individual transferable quotas or those fisheries that have stackable transferable area licences -- is dismal. ... We fear that DFO is driven by cost-cutting considerations alone, without due concern for fish, for people, for quality of product, or the needs of coastal communities. --John Radosevic, President, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 May 1998

The debate, which is mainly a media debate about the role of science in the groundfish collapse, is largely, in my judgement, phoney. ... The DFO science enterprise was, in effect, co-opted by the powerful build-up in Canadian fishing power since 1977. It is absolutely phoney to go after the scientists. They did not have a chance in a climate driven by powerful monied interests. -- Michael Belliveau, Executive Secretary, Maritime Fishermen's Union, 14 May 1998

How on earth can we claim that a corporation with executives in one place, shareholders in another, and a board of directors and employees, operates with the same psychological motivations to its property as we identify with an individual? Corporations may be persons in law, but that is all. -- Philip M. Saunders, Assistant Professor, Dalhousie Law School, 1 October 1998

The dumping and discarding of fish has become so bad that some fishermen have written letters to the minister. One fisherman wrote to Minister Mifflin right after he docked his boat. He wrote to tell him that he was ploughing his boat through dead fish. He has a large boat and he could see dead fish for miles around. This has been documented, yet nothing has been done. That was 18 months ago and not one thing has been done. The government has encouraged more and more individual quotas and quota systems. The dumping and discarding are continuing. -- Sarah Huskison, Chair, Eastern Shelburne Fishermen's Association, 21 May 1998

Marine fisheries have remained common property longer than other sectors or resources for a very good reason. Boundaries can be drawn in agriculture, or around mining and forestry resources for purposes of assigning private property rights. Fish, on the other hand, are hidden from view, often migrate (sometimes over long distances), and intermingle with other stocks, making it difficult to isolate specific populations and assign specific property rights to them. One might say that the major problem with individual quota management is the plain and simple fact that fish in the wild are not (and cannot) be enclosed or "fenced in."

During its hearings, Committee members were told that property rights-based fisheries require more accurate stock assessments than traditionally managed fisheries. For individual quota management to be successful, stock conditions must be stable and known with sufficient confidence for biologically sound TACs to be prescribed so as to parcel out shares of the fishery to individual interests. But fish stocks undergo unpredictable fluctuations, however. At best, assessing the size of fish stocks is a “black art,” one in which the DFO has not excelled notably with respect to some very major commercial stocks.

Another weakness of private quotas is that stock assessments may easily become embroiled in controversy since they influence catch limits and the value of licences. Conservation may require in-season reductions in quotas or even the closure of a quota fishery in mid-season; this can easily discredit the system and lead fishers to join in a “race for fish” at the beginning of the following season for fear that fishing will again be halted prematurely. Governments may therefore be more reluctant to reduce Total Allowable Catches (for reasons of conservation) in property rights-based fisheries.⁽³³⁾ Anxiety and uncertainty about the future can cause individual quota holders to become just as oriented to achieving short-term profits as fishers in highly competitive fisheries. Although in-season changes to annual TACs (as a result of changes in scientific advice) are possible in theory, the Committee was advised that such changes have been very rare in Canada.

There may also be a reluctance on the part of government to cut TACs because the value of private quotas depends on the amount of fish that may be caught. In New Zealand, the situation was described in the following terms:⁽³⁴⁾

We see strong pressure to keep catch limits high, and that pressure has actually become more intense as the property right has become more defined. It is striking that the industry has been very keen to have quota that is bankable. Something that they can have on their balance sheet and obtain loans against and so on. One effect of that is that they are doubly resistant to reductions in catch limits because that is an asset against which they have a loan. -- Catherine Wallace, Senior Lecturer in Public Policy and Economics, School of Business and

(33) The New Zealand Parliament passed a new *Fisheries Act* in 1996. The Act concluded a review of fisheries legislation that had been ongoing since 1991, rewrote the previous statute, and refined some aspects of the Quota Management System. Stocks must now be maintained at or above defined levels. The effects of fishing on other species must be taken into account, and the biological diversity of the aquatic environment must be conserved.

(34) We were told that fishing companies in New Zealand had taken the government to court to obtain compensation for reductions in quota, and that whenever marine reserves are proposed, the issue of compensation for the loss of fishing grounds is immediately raised.

Public Management, Victoria University of Wellington, 27 October 1998

The industry is not homogenous. Some people bought fishing vessels this year or last year. Other people have paid off their fishing vessels. The people who have them paid off are quite prepared to consider a reduction in the TAC, because they have already recovered their costs. Those most adamantly opposed to reductions are the people who have major borrowings they are trying to meet. They do not want to be reduced in that sense. They are united against the government in this area. They will fight out their own battles internally and then they will fight with the government. -- Hamish Rennie, Lecturer, Department of Geography, University of Waikato, New Zealand, 4 June 1998

Another phenomenon can seriously impair the factual basis in managing a fishery. In anticipation of private quotas, fishers in competitive fisheries may increase fishing effort, or even over-report their catches, because initial allocations are based largely on "catch histories," the historical performances of fishers. As one spokesperson explained:

... [E]very fisherman realizes that, sooner or later, there will be an allocation based on past performance. The result is that people who have more than one licence, instead of fishing each one in turn, are fishing all of them, if possible, with different vessels, thereby creating what is called "history" so as not to be discriminated against. -- Klaus Sonnenberg, Treasurer, Eastern Fishermen's Association, 28 May 1998

Perhaps the major damaging feature of quota licences, and the one most often mentioned in the literature, is the powerful incentive they offer to fishers to discard low-value and undersized fish (which count against the individual quota) for higher-valued fish, especially if individual quotas are too small to be economically viable for individual operators. This is especially likely where fishers have gone into debt to buy expensive quotas from other fishers in the expectation of a reasonable return on their investment.

Over the years, this destructive and grossly wasteful behaviour, known as "highgrading," a kind of strip-mining of the ocean, became entrenched and tacitly accepted as the way of doing

business in the Atlantic fishery.⁽³⁵⁾ The Committee was first made aware of this unconscionable practice during the mid-1980s,⁽³⁶⁾ and members continue to deplore it to this day. Even advocates of quota licensing concede that private quotas create this incentive to highgrade.⁽³⁷⁾

Another result of highgrading -- a practice that is seldom voluntarily reported -- is the deterioration of the quality of the catch data used in stock assessment, the very information on which to a large extent management decisions are based. Fisheries scientists underestimate actual catches, overestimate stock levels, and recommend Total Allowable Catches that are not sustainable. Although the extent to which this illegal practice has contributed to the disastrous collapse of certain Canadian fisheries has yet to be ascertained, the evidence suggests that the so-called "common property problem" was not the problem. On this, one leading opponent of private quotas made the following observation:

In Canada, in the early 1990s we had a collapse of our groundfish stocks. That was the first time in history that ever happened. It happened about 10 years after we introduced and gradually increased the use of ITQs in our fisheries on the East Coast. That happened in conjunction with the problem of discarding perfectly good fish. Is it a mere coincidence that we had this disaster with our fisheries precisely at the time when you could expect the impact of several years of ITQs to be felt in the fishery, particularly with the discarding problem we had? Iceland has had an ITQ system for over a decade. The most important stock in Iceland, cod, is at its lowest level ever. That again is after 10 years of ITQ impacts. ... It is rather striking that, in the countries which have used ITQs, major problems are being observed in the fisheries. -- Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, 21 May 1998

(35) For example, a Canadian Atlantic Fisheries Scientific Advisory Committee (CAFSAC) study for 1986 put the level of discards for northern cod (2J3KL) by the domestic trawler fleet operating under enterprise allocations at nearly 25% by number and 10.7% by weight of all cod removed from the water.

(36) Over the years we were told that companies sometimes gave fishing operations specific instructions as to what species to land and in what quantities (known as a "shopping list"), and that the only way to stay within the required species mix was to highgrade, dump and discard. See for example, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Fisheries*, Issue No. 13, 12 June 1990.

(37) Although believed by some to be a major problem in Iceland and New Zealand, the extent of highgrading is largely unknown or anecdotal. Both countries have legal prohibitions against highgrading. In Iceland, we were told that the rate of discarding may be as high as 15% of the catch. In New Zealand, anyone caught highgrading is potentially guilty of a crime against the property.

Although the highgrading of fish does take place in competitive limited-entry fisheries, the “personalized benefit” of discarding is considered to be less because the incentive is for fishers to land as much as they can catch, as quickly as possible. In regard to dumping fish at sea because they are incidental to species sought, the Committee learned that in southwest Nova Scotia (Yarmouth County) handliners are assigned a “dollar quota” (a value-based quota, as opposed to a quantity-based quota) and therefore land whatever is caught.

Certain types of fisheries may not be well suited for individual quota management. This is the case in fisheries where estimates of abundance vary over the fishing season and harvests are highly variable from year-to-year. Quota licences will not slow the pace of fishing or extend the fishing season over a longer period if the species of fish are migratory and remain in the same area for only a limited time. For example, the overwhelming consensus during the Committee’s hearings was that a system of individual transferable quotas would not be feasible in highly uncertain fisheries, such as that for Pacific salmon.⁽³⁸⁾ The more ideologically driven proponents of proprietary rights, however, advocate exclusive, perpetual, and transferable quotas even for Pacific salmon.⁽³⁹⁾

Further complications arise in multi-species fisheries,⁽⁴⁰⁾ where multi-licensed participants target different stocks depending on their fluctuations and on market and environmental conditions. Individual quotas are set on a species-by-species basis, and there is little likelihood that a fisher’s catch (the species mix) would conform to the proportions of the various species quota allotment.⁽⁴¹⁾

(38) The management of Pacific salmon is based on “escapement”: allowing a target or optimum number of salmon up river to spawn. Each spawning stock functions as a genetically distinct population and, ideally, should be managed separately to ensure conservation. This can be a problem because stocks often mingle and migrate together on the fishing grounds. Each of the five species of salmon (chum, coho, chinook, pink and sockeye) has a distinctive life cycle. Some salmon stocks are relatively small, while others are massive. Fisheries managers must forecast accurately the size and timing of salmon runs; this involves “real-time” in-season management (e.g., closing a fishery on short notice). The fish are harvested by several user groups in different locations. If not strictly controlled, fishing can eliminate entire stocks in one season.

(39) For example, in May 1996, the Fraser Institute held a major conference on the feasibility of introducing ITQs in the salmon fishery. See also *Fish or Cut Bait! The Case for Individual Transferable Quotas in the Salmon Fishery of British Columbia*, Laura Jones and Michael Walker, editors, May 1996.

(40) In New Zealand, where multi-species management has been especially difficult in trawl fisheries, various types of complex balancing systems have been instituted to deal with bycatches.

(41) A multi-species, diversified fishing strategy (or mixed fishery) is an important means whereby enterprises can respond flexibly to fluctuations in the state of the resource and market conditions. One way of deterring fishing in times of resource scarcity is to allow fishermen to turn to other fisheries (or even other occupations) when stocks are low. A multi-licence strategy therefore has a built-in conservation feature. The Committee recommended in its 1995 report (*The Atlantic Groundfish Fishery: Its Future*) that the fishery “be premised on participants’ diversification of their fishing activities,” and that the licensing system “promote multi-species, rather than single-species operations.”

Private quotas "personalize" the benefits of discarding and under-reporting catches, making enforcement, monitoring, and surveillance more problematic and costlier. Quota licensing regimes have therefore led to a fundamental rethinking of how to monitor fishing activity. In Canada, the DFO chose industry-managed, designed and funded dockside monitoring programs aimed at verifying and tracking the landings of each fisher at the wharf. Dockside monitors are certified by the Department, but are under contract to the responsible fleet sector; the collection of monitoring charges is a business matter between the fleets and the party contracted. However, individual quotas may well be too difficult to monitor adequately and enforce in this way in fisheries based in numerous widely-dispersed small communities and involving large number of fishers and many potential landing sites and customers.⁽⁴²⁾

The practical evidence given to the Committee suggests that, in some very fundamental ways, private quotas may encourage behaviour that is contrary to good conservation or what is known as the "precautionary approach" to fisheries management ("erring on the side of conservation").⁽⁴³⁾ One witness offered us this advice:

In assessing experience with ITQs in other places and in Canada, I would say: wait a bit. Often, these things are proclaimed as a success and a cure-all before the long-term evidence is in. I was reading an article, written in 1988, on the massive success from a conservation standpoint of enterprise allocations in the East Coast of Canada. It took us a number of years on the East Coast to really destroy a fishery. There is evidence coming in now, at least from one of the New Zealand cases, that the long-term effect, once the resource goes through a full cycle, may be different. ... Cleverly crafted legal obligations, whether related to the total allowable catch or quotas, will

(42) New Zealand and Iceland are perhaps in a relatively more favourable position to cope with problems of quota compliance because their geographical isolation and small domestic markets which make it more difficult to dispose of illegal catches. In New Zealand, instead of relying on dockside monitoring and at-sea observers, fisheries managers monitor the flow of documents to establish a "paper trail." This is said to have shifted the focus of monitoring from fishery officers to accountants and persons with experience in fraud investigation. Fishers must sell only to licensed fish receivers, and all persons who sell, transport or store fish must keep business records. Monthly fisher and buyer reports, logbooks and the reports of all quota transfers are tracked by computer. In Iceland, where fisheries enforcement is carried out by the Fisheries Directorate, we were told that is considerable discussion on whether a greater part of this activity should be taken over by the industry itself.

(43) In its December 1989 report on the marketing of Atlantic fishery products, this Committee concluded that, in the absence of comprehensive knowledge and in the face of uncertainty, fisheries managers and "policymakers should err on the side of conservation" and caution, a statement that the Committee has since reiterated many times.

not force the resource to behave in predictable, amenable ways which suit a business plan. That is at the root of the problem. It worries me when I hear that one of the key advantages of an ITQ is that it will enable industry to plan over the longer term for its investments. ... It might let them pretend to plan their investment but, unless someone convinces the fish to cooperate, that planning is largely an illusion. -- Philip M. Saunders, Assistant Professor, Dalhousie Law School, 1 October 1998

The Committee was surprised to learn that the Fisheries Resource Conservation Council (FRCC), an arms-length agency created to hold public hearings on resource assessments and conservation measures and to provide the federal Minister of Fisheries and Oceans with public written advice on recommended harvest levels and conservation measures, does not have a position on property rights-based fisheries.⁽⁴⁴⁾ The subject of individual quotas is considered beyond the FRCC's mandate, even though it has most obvious and important consequences for conservation.

On the sustainability of fisheries in New Zealand and Iceland, the opinion of spokespersons from those countries was deeply divided:

A reasonable analysis of the sustainability measures and the results which are being achieved in the fisheries management system in New Zealand would suggest that fisheries are being managed sustainably, in general, and that those fisheries which have been depleted in the past are clearly showing signs of stock rebuild and recovery. The overwhelming majority of fisheries are currently at biological maximum sustainable yield or better. -- Alastair Macfarlane, General Manager, Trade and Information, New Zealand Seafood Industry Council Ltd., 3 November 1998

... [D]espite many claims that New Zealand's quota management system is highly successful, when we actually look at the information about the fish stocks, we find that actually we have no idea what those stocks are, what their yield is, how that compares with maximum sustainable yield, what the original biomass was, and so on. The striking thing about the New Zealand story is how many claims are

(44) The Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) was created in 1993 to form a partnership of scientists, academics, and the various sectors of the Atlantic fishing industry. The Council replaced the Canadian Atlantic Fisheries Scientific Advisory Committee (CAFSAC) and the Atlantic Groundfish Advisory Committee (AGAC). The Council is also responsible for advising the Minister on matters dealing with straddling and transboundary stocks that are managed by international organizations, such as the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO). The FRCC advocates a "precautionary" and "ecosystems" approach to decision-making.

being made and how little information we actually have. We do know that something like 50% to 60% of the total allowable commercial catches are risky, either because we do not know what the yield is, or because the catch limits are set at least twice the size of the sustainable yield. That is a big overrun. We actually only have fish stock information for a few of our stocks. We know some of them are in real trouble. Some of them are not. -- Catherine Wallace, Senior Lecturer in Public Policy and Economics, School of Business and Public Management, Victoria University of Wellington, 27 October 1998

We think that the results of our fisheries management system are very favourable, both biologically and economically. The catches have been very much in line with the predetermined limits. It has been much easier, based on individual quantity limitation, to prevent overfishing. We have seen very good signs of recovery in the cod stock, which was in very serious condition. Other stocks are in good condition too, generally speaking. -- Ari Edwald, Special Adviser to Iceland's Minister of Fisheries, 22 October 1998

Since 1947, the cod fishery has produced less than [this fishing year's 218,000 tonnes] only three times, and all cases were after the enactment of the ITQ system. As you can see, since 1968, Greenland halibut catches have never been smaller. If this goes on, I believe that halibut is on the way to the endangered species list. -- Arthur Bogason, Chair, National Association of Small Boat Owners, 29 October 1998

D. Social Equity, the Distribution of Wealth

We certainly understand the opportunity of recovering the economic rent from fisheries, and we have attempted to do that in a number of programs. This is a ballpark figure, but I think we collect around \$50 million one way or another from the fisheries community for various fees and other charges, which essentially is to charge for the resource. That is a free resource given to them. -- The Honourable David Anderson, PC, MP, Minister of Fisheries and Oceans, 26 November 1998

The increased value of these rights is a reflection of the improved economic performance of the fishery. To that extent, it should be welcomed, for it is evidence that the system is working. -- Dr. Peter H. Pearce, Professor, University of British Columbia, 5 May 1998

Today, after the initial resistance of the fishermen at the time, if you asked the fishermen now what they prefer as a management system, the vast majority would tell you they would prefer to keep the current [IQ] system. --

Jean Saint-Cyr, Executive Director, Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels Inc., 7 May 1998

Basically, those who win, whether it is Norway, Iceland or Nova Scotia, are going to be very much in favour of the approach. For the people who do not have ITQs, not too many of them support ITQs, let me put it that way. -- Arthur Bull, Co-Chair, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 April 1998

You can imagine the force of the lobby from those individuals and groups who stand to gain from the privatization of the country's marine resources. -- Michael Belliveau, Executive Secretary, Maritime Fishermen's Union, 14 May 1998

The basic criticism of those who are not in the system concerns the alienation of what they regard as a public resource in the hands of private ownership. It is a philosophical, political opinion. -- Dr. John H. Annala, Manager Science Policy, New Zealand Ministry of Fisheries, 27 October 1998

If anyone is to have rights, then everyone should have rights. Otherwise, those without clearly defined rights become marginalized. -- Catherine Wallace, Senior Lecturer in Public Policy and Economics, School of Business and Public Management, Victoria University of Wellington, 27 October 1998

The Icelandic legislation for the ITQ system states that the exploitable marine resources on Icelandic fishing grounds are the public property of the Icelandic nation. This is a terrible joke. An ITQ system can only be a system of privatization. It lies in the name itself. "Individual" is not an indication of common property. ... How can an individual transfer, lease or sell something that does not belong to him alone? -- Arthur Bogason, Chair, National Association of Small Boat Owners, 29 October 1998

Why these rights should be granted free of charge? I do not think there is any economic response in that regard. I think there could be a response based on legal considerations, however. ... There are certainly moral aspects to this question... -- Dr. Ragnar Arnason, Professor of Fisheries Economics, University of Iceland in Reykjavik, 22 October 1998

A purely economic analysis of individual quotas does not take into account their effects on the distribution of incomes generated by the fishery. In fact, there would appear to be no argument in their favour in terms of improving social equity.⁽⁴⁵⁾

(45) In Iceland, the controversy over equity stems from Article 1 of the *Fisheries Management Act* of 1990, which states that the fish stocks in Icelandic waters are the common property of the Icelandic people. Although, ITQs are not irrevocable and do not create proprietary rights in the legislation, we were told that they are used in mortgages, that their values are included in the annual financial statements of companies, and that the shares of those companies are assessed according to their quota holdings.

Members of the Committee were made aware that fairly apportioning initial individual allocations can be problematic and contentious.⁽⁴⁶⁾ In Canada and elsewhere, initial allocations within a fleet are based largely on fishers' "catch histories," the amount of fish caught in previous years, with the aim of rewarding those who have been active and have demonstrated an attachment to the fishery. Historical catch records, however, may be unjust, flawed or inaccurate for a number of reasons. For example, fishers may have fished longer and harder, or they may have over-reported their catches in anticipation of the individual quota program. They may also have fished even if it was not to their advantage to do so. One witness warned of this worrying trend in the Atlantic lobster fishery.

What we are finding, for example, in the lobster fishery, is that, too often, people are fishing increasingly harder simply because, if it is turned into an IQ fishery, they want to make sure that their history is such that they will become millionaires in the future by the present use-it-or-lose-it policy that Minister Tobin condemned. -- Klaus Sonnenberg, Treasurer, Eastern Fishermen's Association, 28 May 1998

Catch history may also reward inappropriate behaviour, such as highgrading and dumping. In fact, the tragic irony in some Atlantic fisheries is that catch records were calculated precisely in the period when stocks were being abused. Catch histories benefited those who placed the most pressure on the resource, in effect penalizing those who responded to declining fisheries by shifting to other species or even other types of work.

Here is the simple truth: The more you bent the rules during that time, the more you used a liner in your nets, the more you high-graded and discarded fish, the more you bashed the stocks, the more you are now rewarded into perpetuity with a nice fat quota. There is absolutely no justice in that, certainly not from a conservation point of view. ... It is

(46) In New Zealand, initial ITQ allotments (based on the catch histories of fishers) exceeded the Total Allowable Catches for many inshore stocks. A voluntary buyback scheme was therefore implemented so as to allow individuals to decide by themselves whether to remain in the fishery at their historical catch levels, sell out, or restructure their operations. The buyback involved two tender rounds. The first round was competitive, with fishers making bids to leave the fishery or reduce their effort. This established price levels at which fishers would retire quota. However, because the desired reduction in quotas was not achieved in this first round, the government made a fixed price offer that was 20% below that determined by the competitive tender. This second tender still did not achieve the targeted reductions in quotas for a number of species. The government therefore administered prorated cuts and reportedly spent NZ\$45 million to buy back 15,800 tonnes of quota. The reduction sought was 21,500 tonnes.

not, in fact, the most efficient who buy-out the others; it is those with the most access to the money to buy the quota from the others. How did they get that capital? Well, who knows, but one possibility is that they obtained it by catching large amounts of fish over that period when the fish stocks were declining. -- Dr. Anthony T. Charles, Professor of Management Science, Saint Mary's University, 30 April 1998

In property rights-based fisheries, initial allocations of quota convey considerable personal wealth to initial (first generation) quota-holders. The situation is frequently described as a "windfall" for those who get them, since private quotas are given out freely at the outset. Predictably, those who hold such licences are usually very supportive of proprietary rights in fisheries, once these rights are in place. As such, individual quotas will likely constitute formidable financial barriers to entry by future generations of small-scale fishers. Another controversial result of assigning initial quotas to licence holders is that fishing crews may believe they have a historic right in the fishery and are entitled to some form of compensation. Private quotas are also frequently criticized as being unfairly exclusive for other reasons; the midshore snow crab fishery in the Southern Gulf of St. Lawrence is illustrative of this point.

Since the early 1990s, 130 individual fishers from New Brunswick, Quebec, and Nova Scotia have harvested snow crab in the Southern Gulf of St. Lawrence (Crab Fishing Area 12) under a system of individual (non-transferable) quotas (IQs).⁽⁴⁷⁾ Under a co-management agreement with the association representing the quota holders, the federal government recovers a portion of the costs of managing the resource (e.g., for research and monitoring the fishery). In return, the federal government "guarantee(s) its partners a big enough share of the resource to generate a level of income that will enable them to meet the(se) financial obligations."⁽⁴⁸⁾ While the Committee heard that the quota system for crab had worked quite well, others who testified had a very different, directly conflicting perspective:

That fishery, in a sense, has made millionaires of relatively few people, and the battles that have ensued over this have been very dramatic and emotional. It is because the access to the resource has been very restricted. -- David Coon, Policy Director, Conservation Council of New Brunswick, 7 May 1998

(47) Although the DFO's Integrated Management Plan (Annex V1, English version) refers to "ITQs," the individual quotas for crab in Area 12 are in fact non-transferable, except for the last 5,000 pounds of an IQ. The IQ holder may transfer, for the current year only, a maximum of 5,000 pounds to another quota holder who exceeds his quota at the end of the season.

(48) *Supplementary Presentation from the Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels*, 7 May 1998.

I will try to be more specific by following up on one of the DFO's prize models for privatization, which is the so-called partnership with the New Brunswick snow crab fleet. This is a group of 81 midshore licence holders, who have had quite a time of it over the last 15 years. One respected accountant told me that this group of 81 licence holders is estimated to be worth something like \$500 million, which would mean that the average Area 12 snow crab licence holder is worth approximately 60 times more than the average Canadian. This is the group that the DFO planners have actively wooed as a model partner. The basics of the partnership can be boiled down to the DFO using the full powers of the federal state to grant private ownership of most, if not all, of the southern Gulf of St. Lawrence snow crab resource to this group. In return, the group of crab licence holders picked up some of the annual costs of the science and management of this resource. This appears fine, until you remember that there is another fleet in the southern Gulf of St. Lawrence. This inshore fleet is made up of some 4,000 owner/operator fishers who pursue a well developed and well regulated multi-species fishery, relying first on the productive and widely dispersed lobster resource, and then on a range of licences to make up a full fishing season. The inshore fleet has permanent access to 10% of the snow crab resource. -- Michael Belliveau, Executive Secretary, Maritime Fishermen's Union, 14 May 1998

In regard to income distribution, the federal government eventually will have to tackle a number of fundamental and contentious policy issues, such as whether the considerable wealth often created by quota licences should be limited, shared in some way with other fishers,⁽⁴⁹⁾ or returned to the federal government as "resource rent" in exchange for the granting of the exclusive harvesting privilege.⁽⁵⁰⁾ As one witness explained:

(49) For example, the five-year Integrated Fisheries Management Plan for the Gulf Snow Crab fishery in Area 12 includes a sharing formula to allow temporary sharing of crab in years when the value of the Total Allowable Catch exceeds a particular level and financial returns to crab licence holders rise above a threshold.

(50) When introduced in 1986, ITQs in New Zealand were denominated as fixed amounts of fish (tonnages). The government planned to increase or decrease Total Allowable Catches by either selling or buying quota; a charge in the form of a resource rental was therefore imposed that year. Facing the prospect of having to make large payments to compensate quota holders in 1990 (for reductions in the Total Allowable Catches for orange roughy, hoki and lobster), ITQs were redefined (under the terms of an "Accord" with the industry) as a proportion of Total Allowable Catches. Resource rentals were frozen for five years (except for increases in line with the Consumer Price Index), during which time compensation for reductions in allowable catches were paid out from the resource rental pool.

It is a public resource, and it belongs to the taxpayers of Canada. There are many ways for the Government of Canada to access proper returns to the people of Canada. Those benefits should not necessarily go just to the communities who already benefit from their association with the fishery, and from the various landings. The Government of Canada should take up policies on issues like resource rent, and the capture of those rents. -- Bruce Turris, Executive Director, Pacific Blackcod Fishermen's Association, 28 April 1998⁽⁵¹⁾

In Iceland, the situation was described to us in the following terms:

In Reykjavik and similar areas, there is a wide acceptance of this biological and economic model. However, they maintain that the fishing sector should be paying higher dues for these rights to be utilizing what was, at least before, perceived to be a common resource. Those outside Reykjavik would be very much opposed, generally speaking, to any kind of increased resource taxing because they would see it as an economic pressure on the company in the area for whom they work, and it would be contradictory to their interests. This is how the debate about the fisheries policy has advanced. Critics outside Reykjavik would like a new deal that would give fishing rights to people that are not involved in the fishery today because they would like to start up just like the guy next door. In Reykjavik, the critics would be pushing mainly for increased taxation. -- Ari Edwald, Special Adviser to Iceland's Minister of Fisheries, 22 October 1998

In New Zealand, resource rentals were replaced by a cost recovery scheme in 1994, since when, the "avoidable costs of managing, researching, and enforcing commercial fisheries" are to be paid by the fishing industry through levies. The notion of "avoidable costs" requires the industry to pay for those costs which would not be incurred if the industry were not there. We were told that quota-holders consider their rights to be pre-eminent in disputes with other stakeholders, and that the cost recovery scheme had reinforced this view. Although the stock assessment process leading to the setting of TACs was described as inclusive of other stakeholders groups (e.g., recreational fishers, the environmentalists, Maori organizations) and "completely open and transparent," the influence of the "club of quota holders" compared with that of other stakeholders was said to be disproportionate because they pay a large portion of the costs of managing the fisheries. On the amount paid, we were told that initial assumptions about the level

(51) The Pacific blackcod fishery is assessed a charge to cover the full costs of fisheries management and monitoring. There are also access (licensing) fees and various charges in Canada's fisheries.

of cost efficiencies that companies would achieve were unrealistic, that only about 80% of the costs of management are being recovered, and that the industry appears to be unable or unwilling to absorb total costs and has been extremely reluctant to spend money on fisheries research and environmental protection. Another effect of cost recovery was said to be the formation of commercial fisheries stakeholder groupings⁽⁵²⁾ based on geographical location or species fished.

E. Employment and Community Survival

Community management can be a very effective tool, but it is not always supported by fishers. ... You must recognize that somehow transferring the political pressure to divide up the quota to a smaller or a more local level is not always the way to achieve the needed success. Sometimes political pressure cannot be resisted at the lower level any better than at the intermediate, the provincial, or the federal level. -- The Honourable David Anderson, PC, MP, Minister of Fisheries and Oceans, 26 November 1998

I do not think it is the role of government, in the long run, to use artificial means to sustain communities. -- Dr. Peter H. Pearse, Professor, University of British Columbia, 5 May 1998

...[O]ur society is based on economic progress and economic growth. ... I put to you that people today would not like to go back to the pre-Industrial Revolution days and say "we will not enclose any land because that will hurt farming communities." -- Dr. Ragnar Arnason, Professor of Fisheries Economics, University of Iceland in Reykjavik, 22 October 1998

Now that we have had the trend ... toward consolidation and better business performance, the disputes over fisheries policies are much wider. You can see a very clear distinction between the more populated areas, such as Reykjavik, and those rural areas where many people are working directly in the industry. -- Ari Edwald, Special Adviser to Iceland's Minister of Fisheries, 22 October 1998

Since 1991, the debate has been turning towards the injustices of the system. People in the villages are seeing with their own eyes when a man who had been living in the community for 30, 40 years and been a pillar in the community, all of a sudden gives away something to which they feel they have contributed. ... The communities have been at the mercy of the individual quota owners, which has proven to be a serious financial burden for many communities that have found themselves forced to interfere when a local ship owner has sold his vessel. Another result of the quotas is that there has been an accumulation of factory trawlers which can process the

(52) On this, we were told that one stock of orange roughy, a major species in New Zealand, had gone into major decline. Managed by such a grouping, the biomass was said to be 4% of the original estimate when fishing first began in 1994. For most stocks, we were told that biomass is unknown. In 1997, status of 56% of the 150 stocks managed by the QMS was unknown in terms of the Maximum Sustainable Yield.

fish at sea. -- Olafur Hannibalsson, Political Commentator and Deputy MP in Iceland, 29 October 1998

That concern [over the effects of transferability] does not exist in New Zealand because of the nature of the economy and the fact that there are very few, if any, communities that rely solely or mainly on fishing. It is a very diversified economy. That concern has not arisen. -- Dr. John H. Annala, Manager Science Policy, New Zealand Ministry of Fisheries, 27 October 1998

We have a public resource which has been privatized without any public debate, and which has gone into the hands, not of the fishermen, but of the companies on land. What is the next step in that sequence? In coastal communities, we do not know the answer. We have no control over the next step. -- Arthur Bull, Co-Chair, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 April 1998

[The DFO's] primary and probably only function is to consider how much it is going to cost. It is a short-sighted view because they do not think beyond that and ask, "What is it going to cost if we do not see fisheries thriving in these coastal communities?" -- John Radosevic, President, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 May 1998

If the vision of fisheries is one of privatization and more control of fisheries resources residing in fewer hands, then the approach of ITQs succeeds. If the goal is to provide a few individuals and companies with exclusive rights of harvest to what is a common resource, ITQs succeed. If the objective is to maximize profits and minimize the benefits to the public from these profits and marginalize coastal communities, then ITQs succeed. -- Cliff Atleo, Member of the Nuu-chah-nulth Tribal Council, 17 November 1998

Geographically-based communities that have been historically dependent on the fisheries, should have the proprietary right to the common fishery. That is not to say they should have property rights which flow from ownership, as in the case with ITQs, but, rather, proprietary rights in terms of trusteeship. ... ITQs work in the opposite direction. They are the antithesis of this. -- David Coon, Policy Director, Conservation Council of New Brunswick, 7 May 1998

... [T]he motivation and time horizon for an individual in a community, or perhaps the community itself, may be based on something longer than a financial quarter, because they intend to stay. ... I will admit, however, that it is easy to be romantic about this and there are blocs and interests within the smallest community that can lead to the same types of problems. ... I do think that a community-based approach is, ultimately, more in tune with the way this part of the country works. -- Philip M. Saunders, Assistant Professor, Dalhousie Law School, 1 October 1998

Employment in property rights-based fisheries is said to be more stable, permanent and less seasonal than that in competitive common property fisheries.

However, it must be emphasized that in Canada the commercial fishing industry is the economic and social foundation of a vast number of mostly small, isolated rural coastal communities. In the case of small-scale fisheries, fishing is not only an economic activity, but also the base of local societies. Individual quotas, especially transferable ones, invariably lead to a smaller fleet and fishing workforce, fewer fish plants and employees, and less demand for associated onshore services.

The Committee shares the very real concerns of those who fear that transferable quotas will not only lead to a concentration of licences in the hands of a few privileged individuals or corporations, but also to the demise of local economies and small communities, where fish quotas and the processing of catches are moved away. When one considers the considerable indirect economic multipliers of fishing, a scenario in which fish quotas and processing were shifted to other locations would be nothing short of disastrous for coastal communities and in the end would prove to be very costly to the taxpayer. On this, we may just be beginning to see and understand the fall-out created by ITQs on the East Coast.

In practice, we have seen fish plants in Atlantic Canada closed down by those companies that hold those enterprise allocations, and those allocations have then been moved to other locations. That I think is a failure of that process. You might recall Canso. -- Dr. Anthony T. Charles, Professor of Management Science, Saint Mary's University, 30 April 1998

In this regard, non-transferable individual quotas are not problematic. Alternatively, transfers of individual quotas could be restricted to interests inside prescribed geographical areas narrowly defined as "communities," in order to minimize such effects.

"Community-based management" and "community quotas" were also advocated during the Committee's hearings as a better way to manage fish stocks, and a way of protecting local employment.⁽⁵³⁾ In certain parts of Nova Scotia, Committee members learned, some small boat fleets of the groundfish fishery had developed community quotas, whereby a set amount of fish is allocated on a community basis, with the coastline being divided into sections to allow for local management. First pioneered in the community of Sambro (near Halifax), this community-based approach has spread to other areas. For example, on the Nova Scotia side of the Bay of Fundy, fixed gear fishers have signed a contract with a management board known as the Fundy Fixed

(53) See Conservation Council of New Brunswick, *Beyond Crisis in the Fisheries: A proposal for Community Based Ecological Fisheries Management*, 1997.

Gear Council. Fishers set their own quotas week-by-week within the larger quota set by the DFO. The preferred method of local management, “days of fishing,” is said to discourage the discarding of fish at sea.

The Committee also heard of a proposal put forward by an incorporated organization established to represent inshore fishers in the Gulf of St. Lawrence region of Nova Scotia (from the New Brunswick border to Cape North). Made up of representatives from eight inshore organizations, the Gulf Nova Scotia Fleet Planning Board (FPB) represents about 75% of the 685 *bona fide*⁽⁵⁴⁾ inshore fishers in the area, plus 16 enterprises described as “core fishers,” nine of which are groundfish draggers operating under ITQs. Through the FPB, inshore fishers were hoping to purchase those ITQs, whose owners had already voluntarily signed agreements to sell them. Subsequently, the Board expected to re-distribute the fish quota amongst its fishers, who would pay a fee (on a per pound basis) to the Board for loan repayment.⁽⁵⁵⁾

In British Columbia, members of the Committee were told that there is a strong movement promoting the concept of regional fish allocations as a means of stabilizing local coastal economies. On the feasibility of instituting such quotas, representatives of 14 First Nations who reside on the West Coast of Vancouver Island argued that the DFO already allocates food fish to a large number of Aboriginal communities this way; they also informed us of their proposal for a Regional Aquatic Management Board to manage, on an interim basis, fisheries in the area until such time a treaty with the government is negotiated.

Although community quotas and community-based management are promising and are most welcome developments in certain fisheries,⁽⁵⁶⁾ they are not as well defined as individual quotas as models of fisheries management. Basic problems associated with the approach include

(54) Since 1982, the objectives of the Bona Fide Licensing Program in the southern Gulf of St. Lawrence have been to ensure access to the benefits of the fishery to those who depended primarily on fishing for a livelihood, to provide as many licences for as many fishers as possible, and to stop the increase in the number of people relying on the fishery. The only method of becoming a *bona fide* fisher has been by obtaining the *bona fide* status of an existing fisher who is leaving the fishery. The policy established qualifications for holding certain fishing licences and formalized inshore fishers’ traditional multi-species fisheries.

(55) The Committee was told that the FPB had already purchased a small amount of quota from revenues generated by the crab sharing arrangement in the Southern Gulf of St. Lawrence (Area 12).

(56) A form of community level management is the regime in much of the Atlantic lobster fishery. For many decades, the lobster fishery has been managed with effort controls (e.g., limiting entry licensing, setting minimum carapace sizes, closed seasons), rather than quotas.

defining the term "fishing community" determining where the various "communities" are located, and extending them equitably as lines at sea.⁽⁵⁷⁾

In New Zealand, Committee members learned, there are no restrictions on quota transfers, nor are there formal systems to evaluate the socio-economic impacts of the ITQ system on the people; that the only rigorous assessment of the management regime's performance lies in the sustainable levels of fish stocks. Another spokesperson from that country stated that, unlike the situation in Canada, the fisheries in New Zealand do not figure as prominently in the consciousness of citizens; thus, community-based planning had been abandoned in favour of the Quota Management System, and the community or social consequences of individual quotas had never been factored into equations on the benefits and costs of introducing ITQs. Researchers in New Zealand have only just begun to study the social impacts of ITQs on rural communities.

In Iceland, individual quotas are transferable between vessels within the same geographical region. Inter-regional transfers are subject to some restrictions to stabilize local employment, but these are not considered to be significant and very few are actually blocked. Committee members were, however, surprised to learn that attention is paid to the country's eight political (electoral) constituencies (represented by members of Parliament) when the question of approving a proposed transfer arises. With respect to quotas received initially at the beginning of the fishing year, the Committee learned that restrictions were recently introduced: fishing vessels may only transfer or sell 50% of their allocation, and all transactions are put onto the market. When a fishing vessel is transferred from one community to another, along with its quota, the fishing community and municipal authorities have the first right of purchase for that vessel.

On the movement of quota between communities in Iceland, we heard the following:

Iceland has a community-based constraint on their transfer arrangements. ... One of their big concerns was that the remote communities would lose all their quota to Reykjavik, the capital, and other areas. Instead of giving community quotas, per se, they used a right of first refusal. If a quota was going to move from a given area, it had to be offered first to people who lived in that area. Interestingly,

(57) In 1982, the Kirby Task Force on Atlantic Fisheries estimated that on the East Coast alone, commercial fishing in Newfoundland, the Maritimes and the coastal areas of Quebec were the lifeblood of more than 1,300 small communities, about half of which were single sector economies. Task Force on Atlantic Fisheries (1982), p. 70.

they are finding ... that the quota is migrating away from Reykjavik. That is an idiosyncrasy of Iceland. The quota is actually moving out rather than in. -- Leslie Burke, Director, Policy and Economic Analysis (Maritime Region), Department of Fisheries and Oceans, 20 February 1997

Neither the quota system nor our management provides any protection for the communities. It does not do them any harm, either. We have seen a flow of quotas between constituencies from the initiation of the quota system. There is no direct or clear trend from some constituencies to another or to a particular constituency. These transfers are between and within the same constituencies mainly. The changes in landed catches from one year to another are not more radical after the initiation of the quota systems than before. -- Ari Edwald, Special Adviser to Iceland's Minister of Fisheries, 22 October 1998

A "PUBLIC RIGHT TO FISH" A PRIVATE QUOTA?

63. ...[T]he subjects of our realm shall have and hold all the aforesaid liberties, rights and concessions, duly and in peace, freely and quietly, fully and entirely, for themselves and their heirs, from us and our heirs, in all matters and in all places, forever, as has been said. Moreover it has been sworn, on our part as well as on the part of the barons, that all these above mentioned provisions shall be observed with good faith and without evil intent. The witnesses being the above mentioned and many others. Given through our hand, in the plain called Runnymede between Windsor and Stanes, on the fifteenth day of June, in the seventeenth year of our reign. -- *The Great Charter of English Liberty Decreed by King John at Runnymede, 15 June 1215*

I am trying to avoid going back to the Magna Carta. My students always glaze over when I do this, but I must return to the Magna Carta. ... Post Magna Carta, there will be no grant in fisheries by the executive, by the Crown, but ... the legislature, by clear and explicit act, [can] grant such a right. The position that a licence to fish is simply a privilege may be overstating it as simply a privilege. -- Philip M. Saunders, Assistant Professor, Dalhousie Law School, 1 October 1998

King John of England, when he signed the Magna Carta in 1215, also relinquished the Crown's authority to grant private fishing rights, and entrenched the idea of public fisheries. -- Dr. Peter H. Pearse, Professor, University of British Columbia, 5 May 1998

Bill C-62 really concerned us. You may have the Minister of the day being a very nice person, maybe a benevolent dictator. We could have a really good situation or one where we get someone who decides to abuse those powers. - Roy Alexander, Advisor to NTC Fishermen, Nuuchah-nulth Tribal Council, 17 November 1998

It is highly questionable whether this is a legitimate way to alter rights in a parliamentary democracy founded on the rule of law. ... After a life of almost 800 years, the public right of fishery deserves this much: that each member of Parliament have the courage to debate the issue and to vote on it according to conscience, not party politics. -- Christopher Harvey, Q.C., "The Abolition of the Public Right of Fishery Proposed by Bill C-62," Vancouver, 25 November 1996

The so-called "public right to fish" was a matter raised during the Committee's hearings on privatization and individual quota licensing in Canada's commercial fisheries.

Section 7(1) of the *Fisheries Act*⁽⁵⁸⁾ (first enacted in 1868) sets forth the legislative authority of the Minister of Fisheries and Oceans as follows:

7. (1) Subject to subsection (2), the Minister may, in his absolute discretion, wherever the exclusive right of fishing does not already exist by law, issue or authorize to be issued leases and licences for fisheries or fishing, wherever situated or carried on.

(2) Except as otherwise provided in this Act, leases or licences for any term exceeding nine years shall be issued only under the authority of the Governor in Council.

As mentioned earlier, it is being proposed that the Act be changed to allow the Minister of Fisheries and Oceans to enter into legally-binding, long-term, multi-year "partnership agreements" or "partnering agreements" with certain fisher groups. According to the DFO, such agreements, among other things, will formalize the role of stakeholders in the decision-making process for the management of their particular fisheries, and provide greater security of tenure for fishing licence holders.

However, it is somewhat unclear what is meant by "long-term" and whether amendments to the *Fisheries Act* similar to those proposed in the last Parliament (Bill C-62⁽⁵⁹⁾) are actually needed to institute such partnership agreements; whether current co-management arrangements between certain fisher organizations and the federal government are "legal" has been the subject of much debate. Critics of Bill C-62 argued that, although not stated explicitly, sections 17 to 22 on "fisheries management agreements" were meant to extend the process of privatization in Canada's fisheries and to extinguish the centuries-old (common law) "public right to fish."

(58) Under "Fishery Leases and Licences."

(59) Bill C-62, *An Act respecting fisheries*, was tabled in the House of Commons on 3 October 1996, but subsequently died on the Order Paper when Parliament was dissolved.

In Canada, the *Constitution Act, 1867* incorporated British constitutional practices and common law into Canadian law. Members of the Committee were informed that in common law (since the Magna Carta), there has been, and there continues to exist, a public right of access to fisheries in tidal waters. We were also told that in such waters, an exclusive right to fish (or exclusive fishing rights) can be created or recognized only by the explicit sanction of Parliament (by statute). In other words, there is a “public right to fish” that can be abrogated only by the enactment by Parliament of competent legislation. On this, one legal authority made the following observations:

When you move towards an ITQ, you go beyond a licence. You are into an identifiable entitlement.

There are legal arguments out there now ... that to act by administrative fiat would clearly be the Crown acting without explicit legislative authority, and that is an abrogation of the public right to fish which is permissible since the Magna Carta. I suspect that issue will be determined in court.

The problem that arises in the legislation -- and partly this is a political debate -- is how far do you go in assigning discretion to the minister to assign or not assign these rights or to take them away. ... That would really have to go to a court.

... [P]ushing the partnership arrangements as an administrative matter, pushing them to the point of property and restricting the public right to fish in that way, may be an unacceptable abrogation of that public right to fish. I think that is where the issue comes now. -- Philip M. Saunders, Assistant Professor, Dalhousie Law School, 1 October 1998

The common public right of access to fisheries is a matter that has also figured in the controversy over certain aboriginal fisheries operating under the federal government's Aboriginal Fisheries Strategy in the Province of British Columbia.⁽⁶⁰⁾ In regard to Aboriginal

(60) In May 1990, the landmark ruling in the *Sparrow* decision of the Supreme Court of Canada established that an existing Aboriginal right to fish for food, social and ceremonial purposes is a constitutionally protected right, the first priority after conservation. The Court told the federal government that it had a fiduciary (trust-like) duty to safeguard the rights and well-being of Aboriginal people. The Supreme Court also set out the necessity of consulting with Aboriginal peoples when their fishing rights might be affected. In response to *Sparrow*, the federal government launched the Aboriginal Fisheries Strategy (AFS) in 1992. The AFS is a multi-year program for the negotiation of agreements with First Nations for the management of their food, social and ceremonial harvest. Most of these agreements have provided funding to support their participation in stock assessment, monitoring, enforcement and habitat

fisheries, it may also be fairly observed that the subject goes beyond “fisheries” matters (as usually defined) and has much to do with land claims, treaties, autonomy and self government, and demands for a greater share of the resource as a means of redressing perceived historical wrongs and promoting economic self-sufficiency. It is interesting to note that the Chief Justice of the Supreme Court of Canada, in an Aboriginal rights case in August 1996, said the following:

It should also be noted that the Aboriginal rights recognized and affirmed by s. 35(1) exist within a legal context in which, since the time of Magna Carta, there has been a common law right to fish in tidal waters that can be abrogated by the enactment of competent legislation: the subjects of the Crown are entitled as of right not only to navigate but to fish in the high seas and tidal waters alike... [It] has been unquestioned law that since Magna Carta no new exclusive fishery could be created by Royal grant in tidal waters, and that no public right of fishing in such waters, then existing, can be taken away without competent legislation.⁽⁶¹⁾

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

My vision – what I would like to see in the future and what we are working towards – is a fishery that is viable, sustainable and efficiently managed. We need a fishery that provides a good living for independent, professional owner-operators and employees, and one that supports economically healthy coastal communities. It must be a fishery composed of healthy inshore, midshore and offshore sectors. It must be a fishery that supports a flexible, versatile and self-reliant industry, largely self-regulated and operating without government subsidies. It will have room for all sectors – commercial, aboriginal, and recreational, and it will be a fishery in which government and industry work together to achieve these goals. -- The Honourable David Anderson, PC, MP, Minister of Fisheries and Oceans, 26 November 1998

There is no question as to who really owns the fish swimming in the ocean. The fact is that I own them, and so do you and all Canadians. In fact, a major reason that ... Canadians care about our ocean resources is that Canadians own them and benefit from them. ... It should be clearly understood that the fish remain public property. That point must be clearly acknowledged, as it is with oil, with gas, with timber on Crown land. In all

enhancement. However, the DFO has also authorized the harvest and commercial sale of fish by Aboriginal organizations in three areas of British Columbia under what is known as the AFS Pilot Sales Program.

(61) *R. v. Gladstone*, Supreme Court of Canada, 21 August 1996; per Lamer C.J.C. at para. 67. Section 35(1) of the *Constitution Act, 1982* guarantees existing treaty and aboriginal rights.

those cases, we do not give away our oil or our trees, and so on. -- Dr. Anthony T. Charles, Professor of Management Science, Saint Mary's University, 30 April 1998

We may have identified the problem as a lack of property rights ... but this conclusion is wrong if the assumption is wrong. It looks as if we are wandering around with a hammer and everything starts to look like a nail. -- Philip M. Saunders, Assistant Professor, Dalhousie Law School, 1 October 1998

Just dropping a property-rights template on the problem will not, in itself, provide a solution. You must have a mix of policy instruments, and all of the stakeholders, scientists and those in power, must be vigilant during the system -- Catherine Wallace, Senior Lecturer in Public Policy and Economics, School of Business and Public Management, Victoria University of Wellington, 27 October 1998

Most of the fisheries economists are desk-bound individuals who do not know the intricacies of the fishery. That explains their uncritical acceptance of ITQs in many cases. However, it is a wonderful theoretical device, if you go by theory alone. -- Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, 21 May 1998

Emerging community-based management models ... are now in operation in Nova Scotia. There are other cases of community-based management emerging in Atlantic Canada as well. It is important to know that this is probably the major world-wide trend in fisheries management. -- Arthur Bull, Co-Chair, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 April 1998

Any attempt to privatize fisheries through the introduction of a quota-based system should be managed within a vision of the future society that you want. I do not think we sat down and figured out what exactly we wanted in New Zealand, but we had a very strong drive in the 1980s for a market-based system. ... There were good arguments for doing it in New Zealand. I am not sure those arguments are nearly as strong in a country like Canada. -- Hamish Rennie, Lecturer, Department of Geography, University of Waikato, New Zealand, 4 June 1998

Icelandic officials have managed to make [the Icelandic management system] world famous, and, at home, reports rain from foreign institutions and media, praising the system as one the world should enact... These reports rely on information that is produced, selected, forwarded and, in most cases, interpreted by the creators of the system. -- Arthur Bogason, Chair, National Association of Small Boat Owners, 29 October 1998

The political system has been unable to solve these questions because every party in Iceland is divided on the issue. No party has been able to put up a platform exclusively with these issues so that the electorate in Iceland could take a stand for or against the system. -- Olafur Hannibalsson, Political Commentator and Deputy MP in Iceland, 29 October 1998

There are two courses open to Members of Parliament on the issue of the Fisheries Act amendments. One is to adopt the government's bill, which would allow the government to grant a fishery as a private right to any exclusive group, ... a course that would be abandoning a fundamental freedom wrested from the Crown by the forced signing of the Magna Carta in 1215. The other course would be to maintain the fishery as a public resource... -- John Radosevic, President, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 May 1998

Proponents of proprietary rights tend to attribute all the problems of the fishery to its common property nature; however, the evidence placed before us suggests that individual quotas are certainly not the panacea for which government, fishery managers, certain newspaper columnists and editorial commentators, and many economists had hoped. Although their most fervent advocates claim they can be designed to overcome every criticism, private quotas have very serious shortcomings and bring new problems. In many cases, the Committee was advised that the property rights-based approach had proven to be disastrous with respect to conserving fish stocks and the fishing communities dependent on those stocks.

Canada's fisheries are very different from those in Iceland and New Zealand. The more we heard, the more this became evident. We question, however, the claim made by many, including DFO officials, that examples show it is possible to have property rights in fisheries and still have vibrant, local, small-scale and medium-scale fisheries operating on an individual, owner/operator basis. The testimony, often scathing of the consequences of ITQs, given to us by leading and candid authorities in those countries that use them, suggests otherwise.

The DFO and others have stated many times that there are "too many fishermen chasing too few fish" in Canada's fisheries. Although ITQs are undoubtedly a most effective means of rationalizing or reducing the size of a fishing fleet (the number of fishers), some members of the Committee question the need to do this in small boat sectors, which place a lower capital demand on the resource than do the more technologically intensive fleets. Indeed, overcapacity in fish harvesting has much more to do with technology, catching capacity, and overall fishing effort than with the number of fishers. In fact, reducing the number of fishers may have very little effect in terms of reducing harvesting capacity. On a related point, the Committee was frequently told that history had shown the small-boat sector and small fish plant operators to be capable of adapting, adjusting and remaining competitive in the face of changing circumstances. In a boom-and-bust industry like the fishery, such adaptability should be highly valued by policy-makers and decision-makers.

The DFO argument that quota licences promote “efficiency” -- defined by economists as getting the most from the resource at the least cost in terms of labour and capital -- is too facile and narrow when applied to the fishery. In terms of safeguarding the public interest, a more reasonable objective may be to achieve the greatest net benefits per fish caught. On efficiency, the compelling argument can be made that traditional (competitive) fishing, since it rewards those who work the hardest, is more compatible with the “free enterprise” system than are individual quota fisheries.

The Committee was reminded during its hearings that the limited-entry common property framework, although not perfect, can be fine-tuned to achieve desired public policy objectives, such as reducing excess fishing capacity (if this should be the goal). For example, licence buy-back programs may be implemented without resorting to property-based fishing rights. It is worth noting that common property fisheries are often erroneously assumed to be synonymous with “open-access” fisheries; in Canada, common property fisheries are limited-entry fisheries. Nor is common property a problem; the East Coast lobster fishery is managed as common property, with effort controlled and without quotas, and it is the most successfully managed of all our fisheries.

Ideally, a fisheries management system should be tailor-made for each unique circumstance because the fishery is a complex biological, economic and social system with many tiers. Species of fish vary widely with respect to their behaviour, abundance, distribution and market value. The length of fishing seasons varies not only by species, but also by area and from year to year. Fishers hold different types of licences, work from boats of different sizes, use different types of gear, belong to different organizations, and invest different amounts of time and money. The complexion of the operation changes notably from one area to the next, and the social circumstances vary enormously. Fish processing too, is as diverse as the harvesting sector. The fishery defies simple generalizations; thus, a one-system-fits-all approach is not the best approach.

Individual quota licensing should therefore be regarded as only one management tool to be used in conjunction with others and should not be applied indiscriminately. From what we have heard, such licensing should be restricted to sectors with relatively few participants, relatively stable stocks, and relatively little in the way of community dependence. The more highly industrial fisheries would seem to be the better candidates.

Another important issue is whether to limit the incomes generated by quota licences; should the wealth be shared in some way with other fishers or returned to the federal government as resource “rent” in exchange for the exclusive privilege of fishing a “private,” yet “publicly-owned” resource. In some situations, private quotas, whether transferable or not, have allowed millionaires to be created out of a badly over-exploited and, in many cases, a seriously depleted resource.

It was also brought to our attention that the United Nations Convention on the Law of the Sea calls for the conservation and management of fishery resources to take the economic needs of coastal communities into consideration. In recognizing the link between local fishing communities and the stewardship of adjacent fishery resources, the UN Code of Conduct for Responsible Fisheries (Section 6.18) calls for states to protect the rights of indigenous and local fishing communities. As a signatory to this convention and other UN agreements, the federal government has a duty to safeguard the interests of its small-boat fishing fleets. In small-scale fisheries where individual owner/operators predominate, community-based approaches, in which the rules and regulations of fisheries management are set locally, may be more suitable alternatives to private quotas. Property rights-based approaches ignore the possibility that communities might already have well-established (traditional) social processes for allocating access to a fishery.

In past reports, the Standing Senate Committee on Fisheries deplored the fact that for too many years the fishery has lacked a clear, consistent, and explicitly articulated vision, including an explicit statement of objectives, priorities and strategies to provide government and industry with a longer term rationale for decision-making and to ensure that both are moving in a common direction. Reaching common goals in the fishery will require that all stakeholders share an understanding of what is meant by terms such as “overcapacity,” “efficiency,” “property,” “co-management,” and “partnerships.” Whether they are “allocation rights,” “use rights,” “quasi-property rights” or indeed “property,” it is certain that individual quotas represent a fundamental break with the fishing traditions of the past.

ITQs work over the years to concentrate access to the fishery in the hands of those fewer and fewer interests with the deepest pockets; in fact it may be fairly said that such “rationalization” (i.e., fewer fishers and fewer boats) is their *raison d’être*. Many fear the eventual outcome will be a “corporatized” fishery, an industry run like a factory, whose

employees are those who had previously and traditionally been independent fishers. In some sectors, views are very much coloured by the long-standing debate about the economic, social, and environmental merits of small-scale, labour-intensive, individual vessel ownership versus larger-scale, capital-intensive, corporate ownership. Another worry is whether, with the globalization of trade, the federal government will be able to protect Canada's fish from being owned or controlled by foreign interests. Those communities and families whose livelihoods have long depended on the fishery deserve to have these concerns more adequately addressed.

Time and time again over the past decade, this Committee has heard that many participants in the small-vessel sectors believe that government and policy-makers have had a hidden agenda favouring property rights-based fisheries. The perception of these participants is that proprietary rights are being imposed on them. Their trepidation and apprehension would appear to be justified. Individual transferable quotas are without a doubt a wonderful device to reduce the number of fishers at no cost to government in the short term. Moreover, in the longer term, private transferable quotas would likely simplify the DFO's task of managing the fisheries because such quotas involve fewer fishing operations, landing sites, and processing plants.

In Canada, the privatization of fishing rights, which began in the early 1980s, has very much been a bureaucratic initiative. The process has taken place gradually over several years and under several ministers of fisheries. Co-management agreements have also been negotiated by DFO officials with certain fishing industry groups. New powers are now being proposed for the *Fisheries Act* to allow the Minister of Fisheries and Oceans to enter into long-term, legally-binding "partnership agreements." On this, members of the Committee were advised that proposed amendments to the *Fisheries Act* introduced in the last Parliament (Bill C-62) included provisions on fisheries management agreements designed to abrogate a fundamental public right to the fishery that has existed in the common law since the signing of the Magna Carta. Under the *Constitution Act, 1867*, which incorporated British constitutional practices and common law into Canadian law, it is only with the express sanction of Parliament that the so-called "public right to fish" can be displaced in tidal waters and an exclusive fishery be either recognized or created. We believe the views of Canadians should be heard before legislation similar to Bill C-62 is reintroduced in this Parliament.

Lastly, the discussion over individual quotas has thus far been confined to academic circles, government officials, those who speak on behalf of the fishing industry, and certain

newspaper columnists and editorialists. The Canadian public should be made more aware of the matter. Taxpayers, in particular, should be wary of trite clichés and the rhetorical claims of the more zealous proponents of privatized fisheries. In the end, it is the taxpayer who will have to foot the bill if small fishing communities are left high and dry.

RECOMMENDATIONS

- 1. The Committee recommends that the Government of Canada issue a clear, unequivocal and written public statement as to what individual quotas are and what their role will be in the future fishery.**
- 2. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans issue a clear, unequivocal and written public statement on what is meant by the terms "legally-binding, long-term, multi-year government/industry partnerships" (or "partnering agreements"), and state whether such agreements are meant to extinguish "the public right to fish" that exists in common law. The Department should indicate the impediments in the existing *Fisheries Act* that prevent the Minister of Fisheries and Oceans from entering into such fishing agreements with industry groups.**
- 3. The Committee recommends that the issue of privatization and individual quota licensing in Canada's fisheries be debated in the Parliament of Canada.**
- 4. The Committee recommends that no new individual quota or individual transferable quota licences be issued in Canada until written public statements on individual quotas and partnership agreements (recommendations 1 and 2) are issued, and a parliamentary debate (recommendation 3) has taken place.**
- 5. The Committee urges the Department of Fisheries and Oceans to more thoroughly consider the long-term social and economic effects of individual quota licences, especially those that are transferable, on Canada's coastal communities, Aboriginal and other, and**

not extend the individual quota regime until the needs of coastal communities, Aboriginal and other, have been fully assessed.

6. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans issue a clear, unequivocal and written public statement on whether it views Canada's commercial fisheries as primarily industrial or rather as the economic basis of a traditional Canadian way of life.

7. The Committee recommends that the Senate refer the *Estimates* of the Department of Fisheries and Oceans to the Standing Senate Committee on Fisheries for parliamentary scrutiny.

8. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans immediately begin to enforce its Atlantic fleet separation policy – that is, regulations preventing the vertical integration of processors into fish harvesting – and policies aimed at restricting the ownership of individual quotas to certain maximum limits. The Department should continue to enforce regulations restricting the ownership of fishing licences by foreign interests.

9. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans more equitably distribute the resource in order to allow small-scale fishers a better opportunity of participating in the fisheries.

10. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans stop using the examples of individual quota management systems in New Zealand and Iceland until the Department has taken full account of the criticisms of individual quotas emanating from those countries.

WITNESSES

Issue	Date	Name
<i>35th Parliament</i>		
4	February 20, 1997	From the Department of Fisheries and Oceans: Mr. Jacque Robichaud, Director General, Resource Management Directorate; and Mr. Leslie Burke, Director, Policy and Economic Analysis (Maritime Region).
5	March 13, 1997	From the Fisheries Council of Canada: Mr. Ron W. Bulmer, President.
6	March 20, 1997	As an individual: Professor R. Quentin Grafton, Department of Economics, University of Ottawa.
<i>36th Parliament</i>		
2	December 11, 1997	From the Department of Fisheries and Oceans: Mr. Jacque Robichaud, Director General, Resource Management Directorate; Ms. Julia Barrow, Resource Management Officer-Shellfish; Mr. Max Stanfield, Chief, Resource Management, Resource Management Directorate - Atlantic; and Dr. Howard Powles, Advisor, Invertebrates and Pacific Marine, Fish, Fisheries Research Branch.
3	February 19, 1998	From the West Nova Fishermen's Coalition: Mr. Henry L. Surette, Director. From the House of Commons: Mr. Peter Stoffer, M.P.
3	February 26, 1998	From the Department of Fisheries and Oceans: Mr. Jacque Robichaud, Director General, Resource Management Directorate; Mr. Ken Jones, Resource Management Officer, Resource Management Directorate; and Mr. David Meerburg, Senior Policy Program Advisor, Anadromous Fish, Fisheries & Oceans Science Directorate.

- | | | |
|---|--|---|
| 4 | March 19, 1998 | <p>From the Department of Fisheries and Oceans:
 Mr. Marshall Moffat, Director, Economic Analysis,
 Economic and Policy Analysis Directorate; and
 Mr. Aaron Sarna, Director, Multilateral Relations
 Division, International Affairs Directorate.</p> |
| 4 | March 26, 1998 | <p>From the Bedford Institute of Oceanography, Fisheries
and Oceans Canada:
 Dr. K.F. Drinkwater.</p> |
| 5 | April 2, 1998 | <p>From the Fisheries Resource Conservation Council:
 Mr. Fred Woodman, Chair; and
 Dr. Jean-Claude Brêthes, Vice-Chair.</p> |
| 6 | April 28, 1998 | <p>From the Pacific Black Cod Fishermen's Association:
 Mr. Bruce Turris, Executive Director.</p> |
| 6 | April 30, 1998 | <p>As an individual:
 Dr. Anthony T. Charles, Department of Management
 Science, Faculty of Commerce, St. Mary's University.</p> <p>From the Coastal Communities Network:
 Mr. Arthur Bull, Co-Chair.</p> |
| 7 | May 5, 1998 | <p>As an individual:
 Dr. Peter H. Pearse.</p> <p>From the United Fishermen and Allied Workers
Union:
 Mr. John Radosevic, President.</p> |
| 7 | May 7, 1998 | <p>From the Fédération régionale acadienne des pêcheurs
professionnels:
 Mr. Jean Saint-Cyr.</p> <p>From the Conservation Council of New Brunswick:
 Mr. David Coon, Policy Director.</p> |
| 8 | May 14, 1998
by videoconference | <p>From the Maritime Fishermen's Union:
 Mr. Mike Belliveau, Executive Secretary.</p> <p>From the Fundy Weir Fishermen's Association:
 Mr. Jack Boone, Executive Director.</p> |
| 8 | May 21, 1998 (morning)
by videoconference | <p>From the Eastern Shelburne Fishermen's Association:
 Her Worship Sarah A. Huskilson, Chair.</p> |

From the Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association:

Mr. Brian Giroux, Executive Director.

8 May 21, 1998 (afternoon)
by videoconference

As an individual:

Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics,
Simon Fraser University.

9 May 27, 1998
by videoconference

From the Pacific Salmon Alliance:

Dr. Chris Newton, Research Director.

From the West Coast Trollers' Association:

Ms. Kathy Scarfo, President.

9 May 28, 1998
by videoconference

From the Eastern Fishermen's Federation:

Mr. Klaus Sonnenberg, Treasurer;
Ms. Melanie Sonnenberg, Executive Coordinator; and
Mr. Osborne Burke.

From the National Sea Products:

Mr. Michael O'Connor, Fleet Operations and Government
Relations Manager.

10 June 4, 1998

As an individual:

Mr. Hamish Rennie, University of Waikato, New Zealand.

10 June 11, 1998

As individuals:

Dr. Daniel E. Lane;
Dr. Thomas Poetschke.

11 October 1, 1998
by videoconference

As an individual:

Mr. Philip M. Saunders, Associate Professor of Law,
Marine and Environmental Law Programme, Dalhousie
Law School.

12 October 22, 1998
by videoconference

From the University of Iceland:

Dr. Ragnar Arnason, Department of Economics.

From the Directorate of Fisheries, Iceland:

Mr. Ari Edwald, Special Adviser to the Minister of
Fisheries.

12 October 27, 1998
by videoconference

From the Ministry of Fisheries, New Zealand:

Dr. John Annala, Manager, Science Policy.

- From the Victoria University of Wellington, New Zealand:**
Ms. Catherine Wallace, School of Business and Public Management.
- 13 October 29, 1998
by videoconference
- From the National Association of Small Vessel Owners, Iceland:**
Mr. Arthur Bogason, Chairman.
- As an individual:**
Mr. Olafur Hannibalsson, Journalist, Political Commentator and Deputy MP in Iceland.
- 13 November 3, 1998
by videoconference
- From the New Zealand Seafood Industry Council Ltd.:**
Mr. Alastair Macfarlane, General Manager, Trade and Information.
- 14 November 5, 1998
- From the United Fishermen and Allied Workers Union:**
Mr. John Radosevic, President;
Chief Hubert Haldane, Laxgal'Sap Nisga'a Fishermen's Commission;
Chief John Henderson, Campbell River First Nations;
Chief Alfred Hunt, Kwaitul First Nation;
Ms. Christine Hunt, First Vice President, Native Brotherhood of B.C.;
Councillor Victor Kelly, Spokesperson, Allied Tribes Tsimshian Nation;
Mr. Richard Morgan, Gitxsan Wet'suwet'en; and
Councillor Greg Wadhams, Namgis First Nations.
- 14 November 17, 1998
- From the Nuu-chah-nulth Tribal Council:**
Mr. Roy Alexander, Advisor to NTC Fishermen;
Mr. Cliff Atleo; and
Mr. Richard Watts.
- From the BC Aboriginal Fisheries Commission:**
Mr. Fred Fortier, Chair.
- From the Shuswap Nation Fisheries Commission:**
Mr. Dave Moore, Director.
- 15 November 26, 1998
- From the Department of Fisheries and Oceans:**
The Hon. David Anderson, P.C., M.P., Minister; and
Mr. Jacque Robichaud, Director General, Resource Management Directorate.



Privatisation et permis à quotas dans les pêches canadiennes

Rapport du Comité sénatorial permanent des pêches

**Première session
Trente-sixième législature**

Décembre 1998

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président : L'honorable Gerald J. Comeau

Vice-président : L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs :

Adams

Butts

Cook

*Graham (ou Carstairs)

*Lynch-Staunton (ou Kinsella)

Mahovlich

Meighen

Robertson

Robichaud, c.p. (*Saint-Louis de Kent*)

Stewart

**Membres d'office*

Les sénateurs suivants ont aussi participé aux travaux du Comité lors de son étude : Les honorables sénateurs Carney, Petten, Rossiter, Jessiman et Gill.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 19 novembre 1997 :

« L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle,

QUE le Comité sénatorial permanent des Pêches soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada;

QUE les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la deuxième session de la trente-cinquième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinents concernant ledit sujet soient renvoyés à ce Comité;

QUE le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

QUE le Comité présente son rapport final au plus tard le 10 décembre 1998. »

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE	i
AVANT-PROPOS	ii
RECOMMANDATIONS	vi
QU'EST-CE QU'UN PERMIS À QUOTA INDIVIDUEL?	1
PERSPECTIVE MONDIALE	5
A. La Nouvelle-Zélande.....	6
B. L'Islande	9
C. Les États-Unis	12
LA SITUATION AU CANADA : UNE INDUSTRIE DIVISÉE	13
OBJET DES PERMIS À QUOTAS	19
A. Principes classiques.....	19
B. La pêche à la morue charbonnière.....	20
LA CONTROVERSE	23
A. Les quotas privés sont-ils des biens?	23
B. Rationalisation, concentration et corporatisation.....	28
C. Conservation, surveillance et application de la loi.....	34
D. Équité sociale et distribution de la richesse	45
E. L'emploi et la survie des villages.....	51
« DROIT PUBLIC DE PÊCHER » UN QUOTA PRIVÉ?	56
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	60
TÉMOINS	69

La présente enquête visait à :

- Passer en revue la littérature sur les permis à quotas.
- Répertorier les avantages et les inconvénients théoriques des régimes de gestion fondés sur les permis à quotas individuels.
- Évaluer les effets sociaux, économiques et biologiques des permis à quotas individuels qui ont été mis en place jusqu'à maintenant dans les pêches canadiennes. De manière plus précise, cette enquête visait à cerner les conséquences, s'il y en a, que ces quotas pourraient avoir eues sur : les ressources, la rentabilité des activités de pêche, l'accès aux ressources halieutiques (p. ex., l'impact possible de la coexistence d'un régime à quotas individuels et d'un régime de pêche concurrentielle pour les détenteurs de permis qui ne sont pas à quotas), les revenus, l'emploi et les collectivités de pêcheurs, l'effort de pêche global (p. ex., capitaux mobilisés, nombre de bateaux, etc.), la structure de l'industrie et la concentration de la propriété, la surveillance, le contrôle, l'application et le respect de la réglementation, et les coûts de gestion.
- Déterminer si certains types de pêche sont plus adaptés que d'autres à une gestion par quotas individuels.
- Présenter les avantages ou inconvénients d'un élargissement des permis à quotas individuels à d'autres secteurs de la pêche au Canada en s'appuyant sur l'expérience vécue ici au pays et ailleurs au monde.

Les audiences du Comité sénatorial ont permis de prendre connaissance de tout un éventail d'opinions recueillies auprès de plusieurs autorités reconnues à l'échelle nationale et internationale. Soucieux des coûts qu'une telle entreprise entraîne, le Comité a eu recours abondamment aux vidéoconférences — une première pour un comité sénatorial. Au cours de la première phase de cette étude, nous avons principalement entendu le témoignage de plusieurs experts canadiens et porte-parole de groupes représentatifs. Au cours de la deuxième phase, le Comité a acquis une perspective mondiale en s'informant des régimes de gestion par quotas en vigueur en Nouvelle-Zélande et en Islande.

Un examen de la littérature sur les permis à quotas individuels a été entrepris en décembre 1996. Afin de mieux informer le public et les intervenants sur ses travaux et activités, et afin de favoriser une meilleure compréhension et connaissance des problèmes sur lesquels il se penchait, le Comité a créé un site Internet. C'est la première fois qu'un comité sénatorial agit

ainsi. De cette façon, toutes les parties intéressées ont pu facilement prendre connaissance des transcriptions des témoignages et de la documentation disponible.

AVANT-PROPOS

...[Dans] le cadre de l'étude à laquelle procède actuellement son comité, le Sénat s'acquitte fort bien de son rôle traditionnel et capital. — L'honorable David Anderson, C.P., député, ministre des Pêches et des Océans, 26 novembre 1998

Je suis ravi d'apprendre que votre comité enquête sur toute la question des droits quantitatifs des pêcheurs, dans le cadre de la politique des pêches. D'entrée de jeu, je devrais mentionner que je suis en quelque sorte le parrain de cette idée, dans le monde de la recherche. — Dr. Peter H. Pearse, professeur, Université de la Colombie-Britannique, 5 mai 1998

Ce débat comporte bien des points de vue. ... Je ne crois pas qu'il y ait d'autres tribunes où on peut avoir ce genre de discussion. ... Une discussion portant sur la structure de l'industrie est certainement la bienvenue aujourd'hui. — Brian Giroux, directeur exécutif, Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association, 21 mai 1998

Chose certaine, vous étudiez ce qui, à mon avis, est l'une des questions cruciales qui se posent dans la pêche partout au Canada. — Dr Anthony T. Charles, professeur de gestion, Université Saint Mary's, 30 avril 1998

Je tiens à vous remercier de votre intérêt et du temps que vous avez consacré à réunir ces informations et à faire le travail que vous faites. Je pense qu'il arrive bien à propos. — John Radosevic, président, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 mai 1998

C'est [les pêches fondées sur les droits de propriété] l'un des principaux sujets d'étude pour le Comité à l'heure actuelle et je l'appuie très fortement car je pense que c'est une initiative très importante. — Marshall Moffat, directeur, Analyses économiques, Direction générale des politiques et des analyses économiques, ministère des Pêches et des Océans, 19 mars 1998

Les pêches canadiennes sont à un tournant important. Il m'a semblé utile d'apporter une perspective différente de celle que l'on vous donne habituellement. On a tendance à parler positivement de l'expérience néo-zélandaise et d'occulter les défauts. Si vous vous engagez sur la même voie, il est bon que vous soyez mis au courant de certains problèmes dans le système néo-zélandais. — Hamish Rennie, chargé de cours, département de géographie, Université de Waikato, Nouvelle-Zélande, 4 juin 1998

Merci pour votre étude qui est des plus exhaustive. Ce que vous faites contraste avec ce que notre administration fait. Je suis très impressionnée. — Catherine Wallace, chargée de cours principale en politique et économie publique, School of Business and Public Management, Université Victoria de Wellington, 27 octobre 1998

Le fait que le comité prenne le temps de creuser cette question me réjouit. ... Je crois vraiment que vos travaux auront une incidence déterminante sur ce que le MPO va faire dans les prochaines années. — Philip Saunders, professeur agrégé, École de droit de l'Université Dalhousie, 1^{er} octobre 1998

Il était impérieux d'entreprendre une étude sur la question de la privatisation et des permis à quotas.

Les pêches commerciales canadiennes sont en train de subir des changements radicaux et sans précédent. Les politiques qui les ont régies depuis des décennies sont en train d'être pratiquement réécrites au moment où les principaux services du ministère des Pêches et des Océans (MPO) sont redéfinis et que les divers programmes de ce ministère sont modifiés afin d'être davantage « axés sur la clientèle et la demande ». Alors qu'on réduit les dépenses consacrées à la gestion de la pêche, le gouvernement fédéral fait la promotion de la « cogestion » des pêches. De nouveaux pouvoirs sont ainsi proposés dans la Loi sur les pêches afin de permettre au ministre des Pêches et des Océans de conclure des « accords de partenariat » à long terme avec certains groupes de pêcheurs pour officialiser le rôle que ceux-ci joueront dans la prise de décisions sur la gestion de leur propre pêche, pour partager les coûts de cette gestion, et pour fournir davantage de garanties concernant la conservation des permis.

Même si un certain nombre de questions peuvent être soulevées dans le dossier de la « privatisation » (comme les subventions directes ou indirectes, l'assurance-emploi, l'imposition de frais d'utilisation des services, etc.), le débat porte avant tout sur la façon dont on pourrait céder à des intérêts privés, sous une forme ou une autre, la propriété de stocks de poissons au moyen de permis à quotas individuels qu'on appelle aussi au Canada QI, QIB, QIT et AE.

En raison de leur attrait sur le plan théorique, les permis à quotas individuels constituent un modèle de gestion des pêches bien défini qui soulève l'enthousiasme d'économistes classiques, de théoriciens néoconservateurs et de certains chroniqueurs et éditorialistes. L'Institut Fraser, de Vancouver, l'Atlantic Institute for Market Studies (AIMS), de Halifax, et d'autres groupes de réflexion ont fortement préconisé l'adoption des permis à quotas, et en particulier des QIT, comme outils de gestion par excellence. Les grandes entreprises de l'industrie de la pêche prônent également vivement le recours à ces permis, qui trouvent aussi depuis très longtemps d'ardents promoteurs au sein des fonctionnaires fédéraux s'occupant des pêches.

Au Canada, c'est au début des années 80 que s'est amorcé le mouvement de privatisation des droits de pêche. En grande partie mis en branle par les fonctionnaires, ce processus a été graduel puisqu'il a été réalisé par divers gouvernements et chapeauté par plusieurs ministres des Pêches. Les permis à quotas sont toujours considérés par de nombreux intervenants comme une panacée pour tous les problèmes de l'industrie de la pêche et comme un moyen de sauver des stocks de poissons, mais certains partisans des quotas individuels semblent maintenant être prêts à reconnaître que dans la pratique, au Canada et ailleurs, ces outils peuvent créer d'autres problèmes de gestion parfois même plus sérieux.

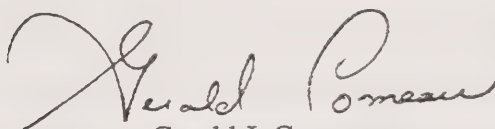
Les pêches fondées sur des droits de propriété suscitent habituellement des réactions assez vives et ce phénomène est compréhensible. Elles constituent non seulement une rupture fondamentale par rapport aux traditions de la pêche concurrentielle d'une ressource appartenant à tous, mais aussi une remise en question du coeur d'un système de valeurs auxquels sont très attachés les pêcheurs qui se sont toujours considérés indépendants. Au Canada, cette question a profondément divisé les pêcheurs et les collectivités de pêcheurs en deux camps, un pour, l'autre contre.

Cette question est peut-être celle qui a été soulevée le plus fréquemment par des témoins ou qui a donné lieu à l'expression de points de vue aussi contradictoires depuis la création du Comité sénatorial permanent des pêches en 1985. Ainsi, dans son rapport de juin 1993 sur la pêche côtière, le Comité sénatorial recommandait que le ministère des Pêches et des Océans étudie plus à fond les conséquences sociales, économiques et biologiques à court et à long terme des permis à quotas. Une autre recommandation proposait que le Sénat demande au Comité sénatorial permanent des pêches d'étudier la gestion des pêches en Islande, en Norvège et dans des pays comparables. En décembre 1995, dans son rapport sur l'avenir de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique, le Comité recommandait au ministère des Pêches et des Océans d'examiner et d'évaluer l'efficacité de sa réglementation destinée à limiter la propriété des quotas privés.

Nous espérons que les divers intervenants de l'industrie jugeront notre étude instructive et constructive. Pour notre part, nous considérerons que nos efforts auront donné des résultats s'ils contribuent à sensibiliser davantage le public et les contribuables canadiens à cette importante question.

Le Comité tient à souligner l'aide reçue des deux greffières de comité, Marie Danielle Vachon et Barbara Reynolds. Il remercie aussi Claude Emery, attaché de recherche à la Direction de la recherche parlementaire, pour ses compétences considérables en recherche et son habileté à condenser de nombreuses heures de témoignage en un rapport clair et concis. Nous lui sommes reconnaissants de sa contribution utile à notre travail.

Le président,



Gerald J. Comeau

RECOMMANDATIONS

1. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse par écrit une déclaration publique claire et sans équivoque dans laquelle il décrira la nature des quotas individuels et le rôle qu'ils sont appelés à jouer dans la pêche de l'avenir.
2. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans fasse par écrit une déclaration publique claire et sans équivoque sur ce que l'on entend par « partenariats pluriannuels liant le gouvernement et l'industrie » (ou « accords de partenariat ») et qu'il précise si ces accords visent à annuler le « droit public de pêcher » qui existe en *common law*. Le Ministère devrait indiquer les dispositions de l'actuelle *Loi sur les pêches* qui empêchent le ministre de conclure de tels accords avec les divers groupes de l'industrie.
3. Le Comité recommande que la question de la privatisation des pêches canadiennes et des permis à quotas individuels fassent l'objet d'un débat au Parlement canadien.
4. Le Comité recommande qu'aucun nouveau permis à quotas individuels transférable ou non ne soit délivré au Canada jusqu'à ce que des déclarations publiques écrites sur les quotas individuels et sur les accords de partenariat (recommandations 1 et 2) aient été faites par le ministère des Pêches et des Océans, et qu'un débat parlementaire (recommandation 3) ait eu lieu.
5. Le Comité exhorte le ministère des Pêches et des Océans à étudier de manière plus approfondie les répercussions sociales et économiques à long terme que les permis à quotas individuels, en particulier ceux qui sont transférables, ont sur les collectivités côtières autochtones ou autres du Canada, et qu'il n'élargisse pas le régime des quotas individuels avant qu'on ait évalué à fond les besoins de ces collectivités côtières autochtones ou autres.
6. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans fasse par écrit une déclaration publique claire et sans équivoque, précisant s'il considère les pêches commerciales du Canada sur une base avant tout industrielle ou plutôt comme le fondement économique d'un mode de vie canadien traditionnel.
7. Le Comité recommande que le Sénat renvoie le *Budget des dépenses* du ministère des Pêches et des Océans au Comité sénatorial permanent des pêches pour examen.
8. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans commence immédiatement à appliquer la politique sur la séparation de la flottille de l'Atlantique. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans commence immédiatement à appliquer la politique sur la séparation de la flottille de

l'Atlantique — c'est-à-dire la réglementation visant à empêcher l'intégration verticale des transformateurs, ce qui leur permettrait de récolter le poisson — et les politiques destinées à restreindre la propriété des quotas individuels en fonction de certaines limites maximales. Le Ministère devrait continuer à appliquer les règlements restreignant la propriété des permis de pêche détenus par des intérêts étrangers.

9. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans répartisse plus équitablement la ressource afin que les petits pêcheurs puissent jouer un rôle plus important au sein de l'industrie de la pêche.
10. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans cesse de citer en exemple le système de gestion des quotas individuels de la Nouvelle-Zélande et de l'Islande tant qu'il n'aura pas tenu pleinement compte des critiques qui viennent de ces pays à l'égard de ce système.

LA PRIVATISATION ET LES PERMIS À QUOTAS DANS LES PÊCHES CANADIENNES

QU'EST-CE QU'UN PERMIS À QUOTA INDIVIDUEL?

...[C]e n'est ni mon intention ni celle du gouvernement de privatiser les pêches au Canada. À notre avis, nous avons notre façon à nous d'équilibrer la taille des prises et la capacité de la ressource. Les quotas individuels constituent un des outils de gestion importants que nous utilisons pour arriver à cette fin. — L'honorable David Anderson, C.P., député, ministre des Pêches et des Océans, 26 novembre 1998

Dans de nombreux domaines, ces tentatives d'imposer l'inefficience par voie législative en vue de conserver les stocks se sont avérées futiles. Des mesures telles que la limitation de la longueur des navires, des agrès, des saisons et zones de pêche n'ont pas réussi à limiter la pression exercée sur le poisson. Les pêcheurs ont toujours une longueur d'avance dans la course à l'amélioration de leur efficacité. — Jacques Robichaud, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources, ministère des Pêches et des Océans, 20 février 1997

On décrit parfois les QIT en disant qu'il s'agit simplement d'une allocation. On en parle tantôt comme d'une quasi-propriété et tantôt comme d'une véritable propriété. — Arthur Bull, coprésident, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 avril 1998

Les quotas individuels ont entraîné une autre modification fondamentale de la nature des droits de pêche. Ils ont ajouté une dimension de propriété aux droits des titulaires, en raison de la définition quantitative des parts des captures totales qui reviennent à chacun. — Dr Peter H. Pearce, professeur, Université de la Colombie-Britannique, 5 mai 1998

[L]es quotas et les régimes de quotas prennent des formes très variées. — Dr. Daniel E. Lane, professeur, faculté d'administration, Université d'Ottawa, 11 juin 1998

La plupart des économistes sont de fervents partisans du système des QIT. Ce système est effectivement très attrayant parce que, selon une théorie économique naïve et simpliste, il semble idéal sur le plan économique. — Dr Parzival Copes, professeur émérite d'économie, Université Simon Fraser, 21 mai 1998

...[I]l est plus facile pour les gestionnaires d'administrer ce type de régime. Les participants ont tendance à se faire plus rares à cause de la concentration et de l'accumulation des QIT. Plus important sans doute, vous n'essayez pas autant de déterminer quand et comment les pêcheurs font leur

travail, ce qui permet de faire moins de microgestion. — Philip Saunders, professeur agrégé, École de droit de l'Université Dalhousie, 1^{er} octobre 1998

Lorsqu'il est pêché au moyen d'un quota commun dans le cadre d'une pêche concurrentielle classique, le poisson devient « propriété privée » uniquement après avoir été pris et sorti de l'eau. Selon la théorie de la « tragédie des ressources d'usage commun », une pêche ouverte et non réglementée entraîne une course débridée pour s'approprier de stocks de poissons limités, chacun s'efforçant de maximiser son gain économique immédiat. Cette course aboutit à une capacité excessive par suite d'investissements dans des bateaux sans cesse plus gros et plus coûteux, de meilleurs engins et du matériel toujours plus complexe. Toutefois, étant donné que les pêcheurs réagissent tous de la même façon, aucun n'est vraiment avantagé et il en résulte une surexploitation, un épuisement des stocks et de faibles revenus (ce qu'on a appelé « le problème des pêcheurs »)⁽¹⁾.

La stabilité est donc maintenue ou rétablie grâce à l'imposition par le gouvernement de mesures de réglementation (délivrance de permis, restrictions concernant les engins et les bateaux, taille minimum des poissons, établissement de saisons de pêche, limitation des sorties, et d'autres « moyens de contrôle des facteurs de production »). Au Canada, la décision de restreindre l'accès aux ressources halieutiques « de propriété commune » a été prise il y a près de 30 ans avec la création en 1969 de permis à accès limité pour la pêche commerciale du saumon du Pacifique. Les pêcheurs actifs ont pu continuer à pratiquer cette pêche et aucun autre permis n'a été délivré. En l'espace de 15 ans, la pêche qui était « libre » au Canada a été réglementée à un point tel qu'il fallait dorénavant un permis pour pêcher toutes les principales espèces sur une base commerciale.

Au Canada et à l'étranger, les gestionnaires des pêches ont également appliqué de plus en plus des régimes de gestion « des pêches fondées sur des droits de propriété » prenant la forme de permis à quotas individuels. Ces permis permettent d'attribuer des parts prédéterminées du

(1) Ce point de vue tire son origine d'une importante analyse réalisée par Garrett Hardin : « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, 1968, p. 1243-1248. L'exemple donné était celui d'un pâturage (un « bien commun ») qui était ouvert à tous les éleveurs pour faire paître le bétail. Hardin signalait que le pâturage serait tôt ou tard surexploité parce que chaque éleveur pouvait profiter de tous les avantages liés à l'ajout de nouvelles têtes de bétail tout en n'assumant qu'une partie des coûts, c'est-à-dire ici les dommages causés par un broutage excessif, puisque tous les utilisateurs se partagent les coûts. La « tragédie », c'est que tous les exploitants sont engagés dans une course en vue de l'obtention de l'herbe nécessaire pour leur bétail et que cette course les mènera tous à la ruine.

Total autorisé des captures (TAC) aux pêcheurs ou entreprises de pêche. Un « quota individuel » (QI) est une quantité précise de poissons allouée annuellement à une personne ou à un bateau de pêche. Un « quota individuel transférable » (QIT) est un quota qui peut être transféré (c'est-à-dire échangé, vendu ou dans certains cas loué) à d'autres exploitants d'une pêche. Les QIT deviennent des « quotas individuels de bateau » (QIB) lorsqu'ils sont attribués à un bateau.

Pour la flotte canadienne de pêche hauturière du poisson de fond de la côte atlantique, un programme de quotas individuels a été mis en place au début des années 80⁽²⁾; ici, les allocations de poisson, c'est-à-dire les « allocations aux entreprises » (AE), sont accordées à des entreprises ou compagnies individuelles et ne peuvent être transférées que sur une base temporaire⁽³⁾. Depuis, divers types de permis à quotas sont apparus pour d'autres types de pêche (la pêche du hareng à la senne, les pêches hauturières du homard, les pêches du pétoncle, de la palourde, de la crevette du nord et du crabe des neiges, et dans certains secteurs de la pêche côtière et semi-hauturière du poisson de fond de l'Atlantique). Ils ont également été introduits pour la pêche dans les eaux du Pacifique (p. ex., pour l'oreille mer, le hareng, la panopée, la morue

(2) Le premier janvier 1977, la compétence canadienne sur les eaux côtières a été portée de 12 à 200 milles nautiques (370 km), englobant du même coup la plus grande partie (mais non la totalité) des meilleures zones de pêche de la côte est. Dans les années qui ont suivi, les banques, escomptant une période de prospérité, ont prêté aux pêcheurs et aux propriétaires d'usines de transformation pour leur permettre d'étendre leurs activités; des subventions gouvernementales ont aussi été accordées pour l'achat de nouveaux bateaux, l'expansion des usines établies et la construction de nouvelles. Le déplacement graduel prévu de la flotte étrangère était vu comme une occasion particulièrement bonne d'étendre les activités de pêche canadiennes en haute mer. Cependant, en 1981, l'industrie a commencé à ressentir les effets du déclin des marchés et de l'accumulation de produits invendus, notamment du poisson congelé destiné au marché américain. Le problème se trouvait aggravé par les taux d'intérêt élevés, par un dollar canadien relativement fort qui nuisait à la compétitivité de l'industrie sur les marchés d'exportation et par le niveau élevé des captures d'espèces concurrentes dans d'autres pays. La crise de l'industrie était alors essentiellement financière et visait principalement le secteur hauturier. En janvier 1982, le gouvernement fédéral nommait M. Michael Kirby à la tête d'un nouveau Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique. Son rapport, intitulé *Naviguer dans la tourmente : Une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique*, aussi connu sous le nom de Rapport Kirby, est publié l'année suivante. Le Groupe y prédit que la flotte de chalutiers jouerait un rôle important dans l'avenir de la pêche du poisson de fond. Un processus de « restructuration » s'ensuit afin de refinancer et de fusionner un certain nombre de grandes entreprises de transformation exploitant diverses flottes de chalutiers hauturiers. Deux nouveaux géants à intégration verticale apparaissent dans l'industrie : un établi à Terre-Neuve, Fishery Products International, et l'autre en Nouvelle-Écosse, Compagnie nationale des produits de la mer Ltée. Le secteur hauturier allait dorénavant fonctionner au moyen d'un nouveau régime d'allocations aux entreprises.

(3) Fait intéressant à noter, bien avant que des spécialistes de la théorie économique ne commencent à populariser le concept de quotas individuels, un régime de quotas de bateau avait déjà été établi par le ministère des Pêches et des Océans pour la pêche du hareng à la senne coulissante dans la baie de Fundy dans le cadre d'une restructuration complexe de cette industrie en 1976.

charbonnière, le flétan et d'autres espèces de poisson de fond) et pour la pêche en eau douce (p. ex., dans le lac Winnipeg).

La pêche commerciale canadienne peut maintenant être décrite comme une pêche mixte, fondée à la fois sur la propriété commune et sur les quotas individuels. Des programmes fondés sur des QI/QIT/QIB/AE seraient appliqués dans plus de 30 secteurs au Canada et représentent plus que la moitié de la valeur des débarquements de la côte Est et Ouest⁽⁴⁾. Le Comité a appris que ces quotas sont habituellement mis en place au Canada par étapes successives : des quotas non transférables sont tout d'abord introduits et ils deviennent ensuite transférables avec le temps. Ces quotas non transférables ont donc été décrits comme le point de départ de la « pente glissante » menant à la transférabilité. Lorsque la pêche est gérée au moyen de quotas privés, les organisations de pêcheurs représentant des détenteurs de permis concluent des ententes distinctes et spécifiques avec le gouvernement fédéral reflétant les caractéristiques des pêches ainsi gérées.

Les permis à quotas permettent de contrôler la « production » des pêcheurs. Essentiellement, ils fournissent aux pêcheurs ou entreprises ce qui a été décrit ici au Canada comme un « droit de propriété ou de quasi-propriété » leur permettant de récolter annuellement une certaine quantité de poissons, c'est-à-dire une partie d'un stock. Ce système « privatise » donc jusqu'à un certain point la pêche concurrentielle de la « propriété commune » et constitue donc un changement d'orientation fondamental par rapport à la méthode de gestion traditionnelle de la pêche où la ressource était considérée comme un bien commun. Habituellement, la création de droits de propriété dans une pêche est considérée comme un moyen de la déréglementer; elle entraîne une dévolution de la responsabilité de gestion des autorités centrales aux détenteurs des droits de pêche.

De nombreux types de stratégies peuvent être envisagés pour instaurer des droits de propriété dans le secteur des pêches. Dans certaines régions du monde, on accorde des droits d'accès à des collectivités de pêcheurs qui, à leur tour, attribuent aux pêcheurs des droits exclusifs de pêche dans certains endroits; on trouve ainsi des « quotas de développement communautaire » en Alaska. Au Canada, on a récemment annoncé⁽⁵⁾ un plan de gestion à long terme de la pêche du poisson de fond du Pacifique. En vertu de ce programme, 80 p. 100 du Total autorisé des captures est attribué à des chalutiers sous forme de quotas individuels de

(4) L'honorable David Anderson, C.P., député, ministre des Pêches et des Océans, 26 novembre 1998.

(5) Annonce faite en mars 1997 par le ministre fédéral des Pêches et des Océans et le ministre de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation de la C.-B.

bateau (QIB), tandis que les décisions relatives à l'allocation du 20 p. 100 restant de la TAC sont prises par une Agence de développement du poisson de fond gérée par l'industrie et la collectivité de manière à favoriser le développement régional.

Au Canada, les partisans de l'extension des quotas privés soutiennent que ceux-ci constituent non seulement un outil idéal pour gérer et conserver les stocks de poisson⁽⁶⁾, mais également le moyen le plus efficace de réduire la capacité de récolte (c.-à-d., le nombre de pêcheurs) au coût le plus bas possible pour le gouvernement et les contribuables. Vus sous cet angle, les quotas individuels s'harmonisent tout à fait avec la politique générale du gouvernement fédéral en matière de restrictions financières.

PERSPECTIVE MONDIALE

La politique des pêches, partout dans le monde, fait l'objet d'une transformation fondamentale. Ces changements sont motivés par les percées technologiques qui, de toute évidence, ont dépassé notre cadre stratégique et nos institutions traditionnelles de gestion. Dans le domaine de la politique, nous vivons une crise, et qui dit crise dit tournant. En ce sens notre politique des pêches en est à un tournant. — Dr Peter H. Pearse, professeur, Université de la Colombie-Britannique, 5 mai 1998

Les quotas individuels, c'est-à-dire des droits de pêche non transférables, sont déjà très répandus, notamment en Europe, en Russie, dans le sud de l'Afrique, en Amérique et au Japon, [et] ils ont tendance à devenir des quotas individuels transférables avec le temps. ... Cette évolution s'est produite notamment en Islande, en Hollande, au Groenland et en Libye. Les quotas individuels transférables sont aujourd'hui probablement plus répandus dans le monde que la plupart des gens ne le pensent. Un peu plus de 5 p. 100 des prises en mer dans le monde sont aujourd'hui réalisées dans des régimes de QIT. Actuellement, au moins six grands pays de pêche [l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Groenland, l'Islande, la Hollande et la Namibie] ont adopté des régimes de QIT comme principal instrument de gestion de leurs pêches. — Dr Ragnar Arnason, professeur d'économie des pêches, Université d'Islande à Reykjavik, 22 octobre 1998

L'efficacité de ce système [gestion fondée sur des droits] dépend de la pêche et du pays. Dans l'ensemble, je dirais que les résultats sont positifs. — Dr Quentin R. Grafton, faculté d'économie, Université d'Ottawa, 20 mars 1997

(6) Ainsi, le Plan vert du gouvernement fédéral proposait en 1990 d'établir un régime de quotas individuels transférables pour diverses pêches.

Partout dans le monde, la pêche se trouve à un carrefour. La diminution des prises, l'épuisement des stocks et la surcapitalisation des flottes de pêche ont contribué à convaincre à peu près tous les intervenants que des changements radicaux doivent être apportés dans la gestion des pêches. Dans de nombreux pays, des quotas individuels sont en place, en train d'être adoptés ou de plus en plus reconnus comme des outils de gestion utiles. La tendance mondiale est au démantèlement des pêches en propriété commune au profit de permis à quotas. La Nouvelle-Zélande et l'Islande sont considérés comme des modèles à suivre en matière de gestion des pêches fondée sur des droits de propriété.

A. La Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande est en train d'examiner la possibilité d'ouvrir son système de quotas individuels à des acheteurs étrangers... Elle est nettement plus avancée sur la question des droits de propriété que l'Islande ou n'importe quel autre pays. — Marshall Moffat, directeur, Analyses économiques, Direction générale des politiques et des analyses économiques, ministère des Pêches et des Océans, 19 mars 1998

Je ne vois aucune raison pour laquelle un autre pays devrait suivre notre exemple, mais le fait est qu'en Nouvelle-Zélande, les QIT sont accordés à perpétuité; c'est-à-dire qu'ils confèrent un droit de propriété permanent. Ils correspondent en fait à un titre de propriété ou à une action. Ils constituent des droits de propriété importants dans le contexte néo-zélandais. — Hamish Rennie, chargé de cours, département de géographie, Université de Waikato, Nouvelle-Zélande, 4 juin 1998

À l'autre bout du spectre, on a le régime de la Nouvelle-Zélande. Il s'agit d'un régime fondé sur des droits de propriété, lesquels sont enchâssés dans le régime de gestion. Des transactions sont traitées en partie comme dans le domaine immobilier. Ils peuvent aller à la banque et obtenir une cession pour un permis et, fondamentalement, l'acheter. — Brian Giroux, directeur exécutif, Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association, 21 mai 1998

À cause du manque de données économiques recueillies par notre industrie, nous ne disposons d'aucune analyse économique solide. On a l'impression que tous ces avantages profitent à l'industrie. — Dr John Annala, gestionnaire, Politique scientifique, ministère des Pêches de la Nouvelle-Zélande, 27 octobre 1998

Dans une population mixte de petits et grands pêcheurs, les petits sont en général défavorisés. ... Avant même d'adopter le régime de gestion par quotas, nous avons exclu de l'industrie, par simple décision administrative, quiconque tirait de la pêche moins de 10 000 dollars ou 80 p. 100 de son revenu. ... Nous avons fait cela pour économiser le coût de les gérer. —

Possédant la 7^e zone de pêche côtière dans le monde, la Nouvelle-Zélande produit quelque 0,5 p. 100 du total mondial des captures de poisson. En 1995, le pays se classait au 30^e rang pour ses prises commerciales en poids et employait plus de 10 000 personnes dans le secteur de la pêche. La contribution de l'industrie au produit national brut est de moins de 2 p. 100; environ 90 p. 100 du revenu total provient des exportations. La plupart des économistes citent la Nouvelle-Zélande comme modèle que le Canada devrait suivre pour gérer ses pêches futures, et les Canadiens qui ont participé à la conception du régime des QIT de la Nouvelle-Zélande ont tendance à en faire l'éloge.

Une zone économique exclusive (ZEE) est établie en Nouvelle-Zélande en 1978. Cette année-là, le gouvernement décrète un moratoire sur la délivrance de nouveaux permis pour la pêche à la langouste et au pétoncle. En 1982, il impose un moratoire sur la délivrance de nouveaux permis pour la prise de poissons et instaure un système d'allocations aux entreprises (AE) pour la chalutage hauturier (pour sept espèces présentant une importance commerciale). Les entreprises se voient attribuer leurs premiers quotas en fonction des capitaux qu'elles investissent dans la pêche au chalut. En 1983, cherchant à juguler ce qui apparaît comme un problème de surpêche dans les secteurs côtiers, l'État exclut du programme les pêcheurs qui tirent moins de 80 p. 100 de leur revenu annuel, ou moins de 10 000 \$NZ par année, de la pêche⁽⁷⁾. Selon un témoin qui a comparu devant le Comité, cette mesure a touché quelque 1 500 à 1 800 pêcheurs à revenus saisonniers, mais a réduit les prises réelles de moins de 5 p. 100. Contrairement à ce qui se passe au Canada, le secteur de la pêche commerciale en Nouvelle-

(7) Depuis que la limite est de 200 milles, la pêche hauturière s'est développée en Nouvelle-Zélande. Avant 1978, la pêche commerciale était pratiquée à petite échelle, essentiellement par des pêcheurs à temps partiel. Même si les petits bateaux étaient nombreux, ils ne s'aventuraient pas bien loin de la côte. De 1938 à 1963, le secteur était géré par un régime de permis limités, de contrôle des engins de pêche et de contrôle des zones de pêche obligeant les bateaux à pêcher à partir de ports désignés. En 1963, le secteur de la pêche côtière à partir de petits bateaux a été complètement déréglementé. Après l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne et la crise du pétrole de l'OPEP, diverses initiatives ont été lancées dans les années 70 pour favoriser les exportations, dont des incitatifs pour développer la pêche. Le gouvernement a subventionné les nouveaux venus et encouragé un accroissement de l'effort de pêche (p. ex. par des prêts, des déductions pour placements, des incitatifs fiscaux à l'exportation, des programmes de soutien des prix et des accords de coentreprise avec des sociétés étrangères).

Zélande est presque entièrement composé d'entreprises de pêche hauturière (en haute mer) intégrées verticalement.

L'adoption de la Fisheries Amendment Act en 1986 par le Parlement néo-zélandais permet d'attribuer des quotas individuels transférables dans ce pays. Auparavant, la pêche est peu contrôlée; le régime est essentiellement à accès libre. Nous avons appris que de vastes consultations avaient été tenues auprès de tous les pêcheurs commerciaux avant l'adoption de la loi, notamment dans le cadre d'un comité consultatif industrie-gouvernement chargé de conseiller le Ministre. Les QIT sont attribués, sans frais, aux premiers bénéficiaires d'après l'historique de leurs captures, autorisant leurs détenteurs à prendre certaines quantités annuelles de poisson (exprimées en tonnes fixes) dans des zones désignées. Les allocations aux entreprises, introduites quatre ans plus tôt, sont aussi converties en QIT.

En 1990, les QIT sont redéfinis comme un pourcentage du total admissible de captures. Plus de 90 p. 100 de la valeur totale des débarquements (mettant en cause quelque 30 espèces) est maintenant gérée par le système de gestion des quotas (SGQ), auquel le gouvernement a l'intention d'assujettir toutes les espèces exploitables commercialement. La taille des stocks de poisson est évaluée annuellement dans chacune des dix grandes zones de pêche appelées aires de gestion des quotas (AGQ), et le ministre des Pêches fixe un total admissible de captures (TAC) annuel dans chacune des AGQ. Dans les zones de pêche maori ou de pêche sportive, on réserve une quantité de prises pour ces pêcheries avant de fixer le total admissible de captures commerciales (TACC), qui est ensuite réparti entre les détenteurs de QIT. Des discussions seraient en cours sur la possibilité de créer des droits de pêche échangeables dans l'important secteur de la pêche sportive de la Nouvelle-Zélande.

À noter que la Nouvelle-Zélande a introduit des quotas privés transférables dans toutes les grandes pêches commerciales en même temps. Ce quota peut être vendu à quiconque, sans égard à son occupation, à qui il est réputé appartenir à perpétuité. Même s'il est considéré comme une propriété, un porte-parole de l'industrie nous a dit que, légalement, c'est un droit d'exploitation. Cela a entraîné des bouleversements au sein du ministère des Pêches, l'organisme gouvernemental responsable de la gestion des pêches, qui aurait un rôle moins important à remplir : donner des conseils en matière de politiques, établir des normes et faciliter le règlement des différends⁽⁸⁾. Les pêcheurs commerciaux ont formé des associations de détenteurs de quotas

(8) Les autres réformes portent sur la prestation de services de gestion des pêches : le transfert de la recherche sur l'évaluation des stocks à un institut de recherche de l'État, l'établissement d'un ministère « autonome » des Pêches et la prestation de « services disputables ». Feraient éventuellement partie

pour représenter les intérêts des différents secteurs de pêche, et une nouvelle loi permettant « une approche de cogestion plus directe » avec l'industrie est attendue avant la fin de 1998.

La Nouvelle-Zélande n'a pas de méthode formelle d'évaluation des avantages et des coûts économiques ou sociaux de son système de gestion des QIT. Défenseurs et critiques nous ont dit que les avis sur le SGQ sont surtout fondés sur des perceptions plutôt que sur les résultats d'évaluations scientifiques.

B. L'Islande

L'Islande a une contrainte communautaire pour ce qui est des transferts. Elle est un peu comme le Canada — une grande superficie avec un petit nombre de centres urbains à la périphérie. — Leslie Burke, directeur, Direction des analyses politiques et économiques (région maritime), ministère des Pêches et des Océans, 20 février 1997

Dans un pays comme l'Islande, qui dépend de la pêche, nous devons absolument adopter le régime de gestion des pêches le plus efficace. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons vite adopté l'idée des QIT. — Dr Ragnar Arnason, professeur d'économie des pêches, Université d'Islande à Reykjavik, 22 octobre 1998

... [I]l ne faut pas oublier que l'Islande est une petite île dont les habitants sont tous voisins et dont l'économie se résume à peu près au poisson. On pourrait la comparer à Terre-Neuve. — Dr Chris Newton, directeur de la recherche, Pacific Salmon Alliance, 27 mai 1998

Dans les pays industrialisés, (les quotas individuels) deviennent plus populaires. ... [En] Islande, l'adoption de ce système a soulevé beaucoup de protestations. Un large secteur de la pêche des petits exploitants a été exclu... — Dr Parzival Copes, professeur émérite d'économie, Université Simon Fraser, 21 mai 1998

Ce système a été imaginé par divers spécialistes, dont des économistes, des biologistes, des avocats, des politologues, etc. Pendant une décennie et demie, ces spécialistes ont joué avec la ressource essentielle de mon pays. ... En Islande, les politiciens préférèrent demander l'avis de super-conseillers et, dans ce sens, ils les créent pour minimiser leur incapacité de prendre des décisions et de respecter leur obligations. Les conseillers aiment être traités

des services disputables toutes les fonctions dont s'acquitte actuellement le ministère des Pêches, notamment l'administration des registres des quotas et des permis, la gestion des données sur les prises et sur l'effort de pêche, la surveillance des bateaux par satellite et le programme d'observation en mer. « services non essentiels » désigne les services que l'État n'est pas tenu de fournir pour s'acquitter de ses responsabilités, et notamment : la recherche sur les pêches, l'administration, le volet non coercitif de l'application de la loi (p. ex. l'éducation des pêcheurs), la perception des recettes de l'État et la tenue de bases de données (p. ex. le registre des quotas).

en super-conseillers, et le pouvoir qu'ils exercent soudainement donne lieu à un autre phénomène. Ils ne parlent plus au nom de la logique, mais au nom du pouvoir lui-même. — Arthur Bogason, président, Association nationale des propriétaires de petits bateaux, 29 octobre 1998

[I]l existe trois types de mensonges dans le monde : les mensonges, les maudits mensonges et les statistiques! Quand on vous interroge au sujet de la supériorité du régime islandais de gestion des pêches, vous serez définitivement confronté aux trois types de mensonges. — Olafur Hannibalsson, commentateur politique et député suppléant en Islande, 29 octobre 1998

...[L]e débat est plus public maintenant que ce n'était le cas en 1984... On ne cesse de se demander : a-t-on été trop généreux, est-il injuste d'avoir accordé des droits aux propriétaires de bateaux, ces derniers paient-ils assez cher? C'est là un des grands enjeux politiques aujourd'hui; et ce sera le cas lors des prochaines élections parlementaires en 1999. — Ari Edwald, conseiller spécial du ministre des Pêches de l'Islande, 22 octobre 1998

L'économie de l'Islande est très dépendante de la pêche. La contribution directe du secteur de la pêche au produit intérieur brut (PIB) est d'environ 17 p. 100, mais sa contribution totale (directe et indirecte) atteindrait plutôt 45 p. 100⁽⁹⁾. Les produits de la mer comptent pour environ 75 à 80 p. 100 des recettes de l'exportation des biens et pour 55 p. 100 des gains sur les échanges avec l'étranger. Étant donné l'importance de la pêche dans l'économie nationale, la politique halieutique est un élément majeur du débat public et du discours politique.

Dans bien des régions du pays, la pêche est à peu près la seule activité économique. Depuis 1950 environ, les gouvernements successifs ont fait la promotion du développement régional. La plupart des politiques régionales ont pour objectif de maintenir toute l'île habitée. Le gouvernement a fourni des crédits et des subventions aux régions marginales, dont du capital aux compagnies de pêche, ce qui aurait entraîné une grave surcapitalisation du secteur de la pêche. De 1945 à 1983, la valeur du capital dans les pêches aurait augmenté de plus de 1 200 p. 100, alors que la valeur réelle des prises n'aurait progressé que de 300 p. 100 pendant la même période.

(9) Le population de l'Islande est d'environ 270 000 habitants, et quelque 12 p. 100 de la population active nationale travaille directement à la pêche ou à la transformation du poisson. La pêche et la transformation du poisson sont caractérisées par un grand nombre de sociétés intégrées verticalement. La compagnie typique est basée dans un village de pêche, exploite une ou plusieurs usines de transformation et possède un ou plusieurs bateaux de pêche.

L'Islande a la plus longue histoire dans le monde pour ce qui est de la gestion de quotas individuels. Des quotas privés ont été instaurés à diverses époques, sous différentes formes, dans les pêches, surtout à cause de la chute radicale des stocks. Ce fut le cas de la pêche au hareng, dans laquelle des quotas individuels de bateau ont été introduits en 1975 et sont devenus transférables en 1979. Pour le poisson de fond, des quotas individuels de bateau ont été instaurés en 1984 comme mesure temporaire pour éviter un effondrement imminent des stocks. De 1984 à 1990, des quotas ont été attribués aux bateaux jaugeant plus de 10 tonnes métriques brutes. Afin de gagner l'appui des autres pêcheurs aux nouveaux quotas, on leur a offert le choix entre des quotas à l'effort (allocation de jours de pêche par bateau) et des quotas individuels de capture. Plus tard en 1990, le Parlement islandais a adopté la Loi sur la gestion des pêches, une mesure détaillée abolissant les quotas à l'effort pour les petits bateaux de 6 à 10 tonnes à cause de leur prolifération.

Le régime de gestion des pêches de l'Islande serait maintenant fondé sur des « quotas individuels partagés transférables et uniformes » : les QIT sont permanents, divisibles, transférables et dits uniformes dans la plupart des pêches (le gros des prises provient de la moitié environ de quelque 15 espèces). Quelque 1 300 petits bateaux de moins de 10 tonnes (soit de 35 pieds environ de longueur) capturent chaque année 25 p. 100 des prises de morue, l'espèce marchande la plus importante. De cette flottille, quelque 300 bateaux sont gérés par QIT, environ 400 par QI et les 600 autres par un système de « jours en mer » limités.

Selon un témoin, les QI pour le poisson de fond n'ont été introduits qu'après la tenue de vastes consultations auprès des associations nationales de pêcheurs et de propriétaires de bateaux, d'entreprises de transformation et de travailleurs d'usine de transformation, et on a convenu en général (mais non à l'unanimité) d'aller de l'avant avec le régime. Ce témoin contredit le porte-parole du secteur des petits bateaux qui a dit :

En 1984, nous n'avons pas été consultés. ... Le nombre de petits bateaux était de 890. Ces 890 bateaux pouvaient capturer moins de 9 000 tonnes de poisson de fond selon le règlement pris par le ministre des Pêches. L'an dernier, le secteur des petits bateaux qui comptait 1 300 bateaux a capturé 70 000 tonnes de poisson de fond. Le total admissible de captures était moins élevé l'an dernier qu'en 1984, alors que notre quota était de 9 000 tonnes. C'est ce que nous a directement valu la fondation de notre propre organisation de petits bateaux. —

Arthur Bogason, président, Association nationale des propriétaires de petits bateaux, 29 octobre 1998

Selon un autre porte-parole, de vastes consultations ont été tenues avant l'adoption de la loi en 1990 avec tous les intervenants de tous les secteurs de l'industrie et du pays. À noter que le régime des QIT de l'Islande existe depuis une décennie, et pourtant on ne cesse de débattre ardemment de ses mérites.

C. Les États-Unis

...[L]es États-Unis ont imposé un moratoire sur les QIT en réaction aux pressions exercées par certains groupes de pêcheurs et d'environnementalistes qui nourrissent des inquiétudes à propos du régime. Toutefois, ils n'ont pas renoncé à l'idée. — Dr Peter H. Pearse, professeur, Université de la Colombie-Britannique, 5 mai 1998

...[A]ux États-Unis, de sérieuses réserves ont été exprimées au sujet des quotas individuels. En fait, ils ont imposé un moratoire de plusieurs années pour examiner certaines répercussions de ces quotas. — Kathy Scarfo, présidente, West Coast Trollers Association, 27 mai 1997

Beaucoup d'Américains considèrent comme une notion communiste l'idée d'avoir un quasi-droit de propriété sur le poisson. — Leslie Burke, directeur, Direction des analyses politiques et économiques (région maritime), ministère des Pêches et des Océans, 20 février 1997

Il n'y a que quelques programmes de QIT qui sont en vigueur aux États-Unis. La plupart des pêches ne fonctionnent pas selon ce système. Les QIT causent tellement de problèmes que les groupes de pêcheurs refusent de s'engager dans cette voie. — Dr Parzival Copes, professeur émérite d'économie, Université Simon Fraser, 21 mai 1998

La pêche a connu une évolution intéressante aux États-Unis. Les premiers QIT ont été instaurés pour le mactre d'Amérique et le quahog nordique dans les eaux du milieu de la côte de l'Atlantique et de la Nouvelle-Angleterre en 1990, pour le cernier dans le sud-est de la côte est en 1992, et, plus récemment, en mars 1995, pour la pêche au flétan et à la morue charbonnière au large de l'Alaska. En octobre 1996, le président des États-Unis a signé une loi ré-autorisant la Magnuson Fishery Conservation and Management Act (couramment appelée Magnuson Act) qui prévoyait entre autres un délai de quatre ans pour l'approbation des nouveaux programmes de QIT que le National Marine Fisheries Service privilégiait pour les eaux fédérales (au-delà de trois milles). Ce moratoire (jusqu'en l'an 2000) a été imposé dans l'attente des conclusions d'une

étude de deux ans entreprise par la National Academy of Sciences, et de nouvelles mesures du Congrès établissant des lignes directrices pour les futurs régimes de QIT.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une interdiction en bonne et due forme, ce moratoire constitue un important renversement d'opinion : deux ans avant son imposition, les deux chambres du Congrès américains étaient semble-t-il sur le point d'autoriser l'application immédiate des QIT dans les eaux fédérales. Voici les remarques qui ont été faites durant les audiences du Comité sur la situation aux États-Unis :

LA SITUATION AU CANADA : UNE INDUSTRIE DIVISÉE

Je ne suis pas sûr que de vifs débats politiques mènent à un consensus. ... Il vaut parfois mieux tenir un discours modéré que de vifs débats politiques. Selon moi, bon nombre de pêcheurs sont inquiets et méfiants, et ils se rebiffent contre l'idée des QIT. Il faudra attendre qu'ils puissent eux-mêmes constater que les QIT fonctionnent bien ailleurs. — L'honorable David Anderson, C.P., député, ministre des Pêches et des Océans, 26 novembre 1998

Il n'y a probablement pas eu de débat public, mais il y a certainement eu un grand nombre d'ateliers. — Leslie Burke, directeur, Direction des analyses politiques et économiques (région maritime), ministère des Pêches et des Océans, 20 février 1997

...[U]n quota individuel transférable, ou QIT, est un système facultatif qui ne s'applique pas nécessairement à toutes les pêches. — Jacque Robichaud, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources, ministère des Pêches et des Océans, 11 décembre 1997

Il semble que le MPO soit résolument engagé à mettre en place des QI et des QIT. Le MPO a beaucoup d'employés, mais il ne compte aucun sociologue parmi ses effectifs. C'est ainsi qu'il ne comprend pas comment une collectivité, une communauté peut conserver une ressource. — Dr Anthony T. Charles, professeur de gestion, Université Saint Mary's, 30 avril 1998

Les QIT résultent d'une politique publique spécifique et directe. Ils ne sont pas le produit des forces du marché, de l'évolution démographique ou du changement technologique. Ils résultent directement d'une intervention du gouvernement fédéral dans les pêches ... Ce n'est pas une politique qui a été introduite à la demande populaire. — Arthur Bull, coprésident, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 avril 1998

À notre avis, les planificateurs du Conseil du Trésor, non contents de chercher à se retirer du secteur de la pêche, espèrent réaliser un profit au

passage. — Michael Belliveau, secrétaire exécutif, Union des pêcheurs des Maritimes, 14 mai 1998

Sur les deux côtes, les localités et les gens qui dépendent de la pêche en ont ras le bol de ce qu'ils considèrent comme des théories d'octroi de permis et de gestion politiquement orientées, qu'ils ont rejetées à maintes reprises. — John Radosevic, président, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 mai 1998

Les collectivités qui dépendent des pêches éprouvent des difficultés, mais il est une industrie qui se développe et c'est le mouvement des fonctionnaires du MPO pour occuper des postes plus lucratifs dans le secteur privé des pêches et ensuite faire des pressions sur leur ancien employeur en vue d'obtenir un traitement de faveur. — Roy Alexander, conseiller auprès de NTC Fishermen, Nuuchah-nulth Tribal Council, 17 novembre 1998

Le régime que le MPO impose non seulement à nos collectivités, mais aussi à nos pêcheurs et à leurs familles, ne repose sur aucune mesure législative. — Sarah Huskison, présidente, Eastern Shelburne Fishermen's Association, 21 mai 1998

Comme on peut le constater, il n'existe pas de consensus concernant l'élargissement des quotas individuels au Canada.

Durant les audiences du Comité, des fonctionnaires du MPO ont indiqué que le ministère était prêt à prendre les mesures voulues lorsqu'un secteur de la flotte ou un groupe de pêcheurs choisissait volontairement d'adopter un régime de quotas individuels⁽¹⁰⁾.

Le Conseil canadien des pêches (CCP), qui représente des transformateurs et des exportateurs de poissons de l'Atlantique et du secteur de la pêche en eau douce, est un ardent promoteur d'une « privatisation » plus poussée de la pêche et de l'implantation d'un régime de « droits de capture sûrs et négociables ». Le Conseil canadien des pêcheurs professionnels (CCPP), un groupe de coordination représentant les principales organisations de pêcheurs du Canada, épouse les concepts de la propriété commune et de la pêche concurrentielle (une pêche qui « répartit les retombées économiques entre ceux qui prennent le poisson et leurs collectivités, et évite la concentration de la richesse qu'entraînerait la privatisation de la ressource »). Le CCPP estime que la pêche constitue « fondamentalement une ressource publique » et que « l'utilisation des QIT et des AE devrait être soigneusement limitée ».

(10) Jacque Robichaud, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources, ministère des Pêches et des Océans, 20 février 1997.

En 1991, une Commission d'enquête sur la délivrance des permis dans le secteur des pêches du Pacifique (la Commission Cruickshank), qui avait été mise sur pied par un certain nombre d'organismes appartenant à l'industrie en Colombie-Britannique, soulignait « qu'aucune autre question n'est débattue au sein de l'industrie avec une telle intensité, que ce soit sur le plan émotif ou philosophique ». Dans son rapport final publié en novembre 1993, le Groupe d'étude fédéral sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique (connu comme le Groupe d'étude Cashin) a conclu qu'il n'existe « aucun consensus au sein de la société » en faveur des QIT. Lors de la Table ronde sur l'avenir des pêches de l'Atlantique organisée par le MPO en mars 1995 à Montréal, le consensus qui a été dégagé était que ces permis devraient servir d'outils de gestion, mais que leur extension à d'autres pêches devrait être assujettie à certaines conditions⁽¹¹⁾.

En 1996, la controverse sur les quotas individuels s'est intensifiée après que le directeur des analyses politiques et économiques de la région des Maritimes du MPO et un collègue économiste du MPO eurent écrit un article provocateur pour le *Dalhousie Law Journal* intitulé « Behind the Cod Curtain »⁽¹²⁾, qui a été repris plus tard dans une publication de l'Atlantic Institute for Market Studies⁽¹³⁾. Dans cet article, ces personnes non seulement préconisaient le recours aux QIT pour résoudre le « problème de la propriété commune de la ressource » de l'industrie de la pêche, mais ils décrivaient également la pêche de l'Atlantique comme une économie fondée sur le poisson qui est faussée, trop subventionnée et sans espoir; ils comparaient en outre l'effondrement des stocks de poissons de fond à celui de l'Union soviétique.

Les intentions et le programme du MPO ont été fréquemment remis en question durant les audiences du Comité. De petits propriétaires-exploitants indépendants qui pratiquent une pêche concurrentielle considèrent que les quotas privés, et en particulier les QIT, et les ententes de cogestion entre le MPO et certains groupes de pêcheurs s'inscrivent dans un plan précis et

(11) On s'était entendu sur les points suivants : l'introduction de nouveaux QI/QIT/AE ne devrait ni conférer ni annuler l'accès à la pêche; un tel geste devrait être appuyé par une forte majorité de titulaires de permis de la pêche en question; il devrait exister un processus d'intervention dont pourrait se prévaloir tout groupe de pêcheurs qui estime qu'une telle disposition aura pour lui des retombées néfastes; et la transférabilité des permis devrait être restreinte de manière à éviter un cumul inacceptable des quotas.

(12) D. Leslie Burke et Leo Brander, « Behind the Cod Curtain: A perspective on the Political Economy of the Atlantic Groundfish Fishery », *The Dalhousie Law Journal*, printemps 1995, p. 58-64.

(13) AIMS Commentary Series, janvier 1996.

permanent du ministère pour accroître l'influence des grandes entreprises, le contrôle qu'elles exercent sur la pêche et leur accès à la ressource. Certains ont accusé le MPO de favoriser l'établissement de quotas privés en divisant les groupes de pêcheurs et les secteurs de pêche.

D'autres croient pour leur part que le MPO accorde aux détenteurs de permis à quotas individuels un accès préférentiel à la ressource et force donc graduellement les personnes qui ne détiennent pas de tels permis à quitter l'industrie. En Nouvelle-Écosse, par exemple, même si environ 20 p. 100 des bateaux de pêche sont gérés au moyen de QIT, les diverses flottes assujetties à des quotas (principalement dans les secteurs semi-hauturier et hauturier) récolteraient entre 50 et 60 p. 100 de la ressource⁽¹⁴⁾. On s'inquiète de plus que le MPO ait renoncé à s'occuper de la gestion des pêches et abandonné les infrastructures des pêches traditionnelles où la ressource est de propriété commune, pour plutôt chercher à négocier des accords de partenariat avec des groupements économiques particuliers ou des flottes spécialisées. Un porte-parole du secteur de la pêche du Pacifique a exprimé ce point de vue ainsi :

En fait, il y a deux visions : ou bien, à l'aube de l'an 2000, la côte ouest peut espérer voir le renouvellement et la revitalisation de l'industrie traditionnelle de la pêche, qui soutient les pêcheurs, les travailleurs à terre et les localités pour leur garantir un avenir, ou nous adoptons la vision d'entreprise, que semble favoriser Ottawa, et selon laquelle il y aura moins de pêcheurs, les bateaux pourront pêcher plus de poissons, la transformation se fera dans des usines centralisées dans les grands centres, et où la pêche est gérée par le marché, le gouvernement se contentant d'un rôle réduit, soit celui d'un entremetteur qui établit les partenariats avec des intérêts privés. — John Radosevic, président, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 mai 1998.

Les pêches fondées sur des droits de propriété semblent constituer l'option de gestion préférée du gouvernement fédéral; pourtant il n'existe aucune politique nationale (ou lignes directrices) sur l'élaboration ou la mise en oeuvre de tels régimes⁽¹⁵⁾, et il n'y a jamais eu de débat public ou parlementaire sur la question.

(14) Nova Scotia Coastal Communities Network, « CCN Takes Community Concerns to Politicians », *CCN Newsletter*, vol. 3, no 2, 1997.

(15) Voir par exemple Paul Macgillivray, Économie et planification des programmes, ministère des Pêches et des Océans (région du Pacifique), « Canadian Experience With Individual Fishing Quotas », dans *Fisheries and Uncertainty: A Precautionary Approach to Resource Management*, Daniel V. Gordon et Gordon R. Munro (éd.), University of Calgary Press, 1996, p. 155-160.

Dans les eaux à marée (marines), de nombreux intervenants considèrent les quotas individuels comme une tentative de réévaluation fondamentale du « droit public de pêche », un soi-disant concept de la common law. Dans la common law régissant les pêches (depuis la Grande Charte de 1215), il existe un « droit public de pêche » dans les eaux navigables, mais il n'existe aucun droit de propriété dans les pêches. Au Canada, le droit public de pêche et l'évolution de l'interprétation de la Constitution ont établi le principe selon lequel, dans les eaux à marée, un droit exclusif de pêche ne peut être créé que par le Parlement fédéral. En d'autres mots, le « droit public de pêche » existant en common law pour les eaux à marée ne peut être abrogé que par l'adoption de la loi voulue par le Parlement.

Depuis quelques années, des accords de cogestion ont été négociés entre les fonctionnaires du MPO et certains groupes commerciaux. De nouveaux pouvoirs sont maintenant proposés dans la *Loi sur les pêches* pour permettre au ministre des Pêches et des Océans de conclure avec certains groupes de pêcheurs des « accords de partenariat » pluriannuels à long terme, qui lient les parties, pour officialiser la participation de ces groupes aux décisions concernant la gestion de leurs pêches particulières et protéger davantage les titulaires de permis. Il suffit de dire que les intervenants de l'industrie ne savent vraiment pas en quoi consiste cette notion de « partenariat » et en quoi elle diffère de la cogestion. Ils se demandent également si les modifications à la *Loi sur les pêches* proposées au cours de la dernière législature⁽¹⁶⁾ sont réellement nécessaires pour conclure des accords à ce sujet et si les ententes actuelles entre certaines organisations de pêcheurs et le gouvernement fédéral sont même légales. Il faut signaler qu'en août 1998, des pêcheurs côtiers membres de la Canadian Fishermen's Defence Society ont contesté devant la Cour fédérale du Canada le droit du gouvernement fédéral de privatiser la pêche. En juin, un rapport du Conseil canadien des pêcheurs professionnels sur la cogestion des pêches côtières de l'Atlantique révélait que :

(16) Le « droit public de pêche » dans les eaux à marée a fait l'objet de nombreuses discussions lors de l'examen des modifications proposées à la Loi sur les pêches dans le cadre du projet de loi C-62, une mesure législative qui a été déposée à la Chambre des communes le 3 octobre 1996, mais qui est par la suite morte au Feuilleton lorsque le Parlement a été dissout. Les opposants à ce projet de loi maintenaient que son objectif réel (articles 17 à 22), même s'il n'était énoncé explicitement, était d'abroger le droit public d'accès à la pêche qui existe depuis des siècles en donnant au ministre des Pêches et des Océans, par le truchement des « accords de partenariat », de vastes pouvoirs lui permettant d'étendre le processus de privatisation à diverses autres pêches et de légitimer les pêches commerciales en vertu de la Stratégie relative aux pêches autochtones du gouvernement fédéral.

De l'avis de nombreux pêcheurs, la cogestion s'inscrit dans la campagne soutenue que mène le MPO en vue de la privatisation des ressources halieutiques et du système de gestion, principalement par l'adoption d'un régime fondé sur les quotas individuels transférables (QIT). La plupart des pêcheurs côtiers craignent qu'un régime de gestion globale fondée sur la propriété prive les capitaines-propriétaires indépendants de leur emprise sur les ressources et que les communautés perdent ainsi leur base économique⁽¹⁷⁾.

En septembre, le ministre des Pêches a annoncé qu'un comité indépendant de trois membres avait été créé pour donner un avis sur un cadre législatif devant régir les dispositions de partenariat proposées dans la nouvelle *Loi sur les pêches*. Selon le mandat du Comité, la « notion de cogestion » jouit d'un appui général, mais « certains s'inquiètent de la façon dont les accords de partenariat seront mis en oeuvre »⁽¹⁸⁾.

Au fil des ans, les divers intervenants du secteur de la pêche se sont souvent plaints que le MPO tend à prendre les grandes décisions d'une manière unilatérale pour ensuite proposer des consultations. À ce sujet, un sociologue qui a témoigné devant le Comité et qui a élaboré des indicateurs empiriques sur les caractéristiques organisationnelles du MPO a décrit le ministère comme un organisme « coercitif » ayant adopté une mentalité de rivalité qui l'a coupé des pêcheurs et a encouragé ces derniers à tenter de battre le système.

Par nature, il utilise la force pour résoudre les problèmes. Quelle que soit la façon dont on définit la force, qu'elle agisse par l'imposition de lois ou l'imposition de règlements aux pêcheurs, c'est ainsi qu'elle fonctionne. Elle est exactement contraire au genre d'organisation qui pourrait faire le travail, c'est-à-dire qui pourrait en quelque sorte persuader les gens d'accepter les règles. ... Ce n'est pas tant la

(17) Conseil canadien des pêcheurs professionnels, *Document de travail : la cogestion dans le secteur de la pêche côtière polyvalente*, préparée pour le ministère des Pêches et des Océans, 10 juin 1998, p. 8.

(18) Le mandat indique que le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes avait « reconnu » ces préoccupations » et avait « recommandé que le ministère modifie son modèle de partenariat ». En fait, ce Comité des pêches a conclu dans son rapport d'avril 1998 sur les pêches de la côte ouest que des témoins avaient « exprimé leur opposition aux dispositions de partenariat contenues dans la nouvelle *Loi sur les pêches*, que « des témoins avaient dit que les articles 17 à 22 du projet de loi limiteraient le droit d'accès du public aux pêches » et que « les gens la côte est ont également souligné leur opposition à cet aspect du projet de loi ». Le Comité a donc « exhorté le gouvernement fédéral de réviser les dispositions de partenariat contenues dans la nouvelle *Loi sur les pêches*... pour donner suite aux préoccupations énoncées par les pêcheurs avant que le projet de loi soit déposé à nouveau » (recommandation 6). Voir Ministère des Pêches et des Océans, « Un comité étudiera le partenariat avec l'industrie des pêches du Canada », *Communiqué*, 11 septembre 1998; « Mandat du comité d'étude du partenariat », *Document d'information*, septembre 1998; Comité permanent des pêches et des Océans, *Rapport : la côte ouest*, avril 1998.

propriété du fond commun que celle des moyens de réglementer le fond commun. Si les gens établissent les règles, ces règles deviennent les leurs; de façon générale, la plupart des gens obéissent aux normes qu'ils fixent. — Dr Thomas Poetschke, 11 juin 1998

Les témoignages entendus par le Comité indiquent qu'il y a manifestement eu des ratés sur le plan de l'information, de la clarté des renseignements et de la transparence lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la politique sur les permis à quotas au Canada. Le climat de méfiance et l'animosité qui caractérisent actuellement le secteur de la pêche sont donc compréhensibles.

OBJET DES PERMIS À QUOTAS

A. Principes classiques

Le problème de la propriété commune est présent partout dans la société... En général, les économistes s'entendent pour dire que la récente croissance économique dans le monde — et l'affluence relative du monde occidental — reposent sur le principe de la propriété privée. ... Les limites imposées sur la transférabilité de la propriété risquent de réduire le bien-être général de la société. — Dr Ragnar Arnason, professeur d'économie des pêches, Université d'Islande à Reykjavik, 22 octobre 1998

Ainsi, chaque titulaire de quota déploie des efforts continus pour tirer le meilleur rendement possible de sa part des captures, en augmentant la valeur de ses débarquements, en réduisant ses coûts et, de préférence, en coopérant avec d'autres pour accroître l'assiette totale.— Dr Peter H. Pearce, professeur, Université de la Colombie-Britannique, 5 mai 1998

Ils (les pêcheurs) concentrent leur créativité, leur ingéniosité, à la part qui leur a été attribuée. Cela a donné lieu à une amélioration de la qualité du produit, à un meilleur approvisionnement, à des pratiques de pêche plus sûres, à des prix débarqués plus élevés, à des activités plus efficaces sur le plan économique, à une meilleure gestion du TAC et à des communications et une coopération améliorées entre les participants de l'industrie et les gestionnaires du MPO. — Bruce Turris, directeur général, Pacific Blackcod Fishermen's Association, 28 avril 1998

Plus la méthode des quotas individuels sera répandue à travers les pêches de l'Atlantique, plus le ministère des Pêches et des Océans signera des ententes de partenariat avec les différentes flottes et plus nous atteindrons cette stabilité de l'industrie. Chose certaine, nous allons pouvoir mieux planifier les activités et arrêter de gérer les pêches d'une crise à l'autre. — Jean Saint-Cyr, directeur exécutif, Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels Inc., 7 mai 1998

Les tenants des droits de pêche fondés sur le droit de propriété avancent que les pêcheurs adoptent un comportement plus responsable lorsque la ressource leur appartient en propre et que, lorsqu'une ressource renouvelable appartient à tous, il n'y a aucune incitation à la protéger. La plupart des pêcheurs détenant des permis à quotas individuels considèrent ce régime comme une façon de rationaliser le secteur tout en leur permettant d'adopter une méthode de travail plus stable, plus professionnelle et davantage axée sur le marché. Dans le cadre d'un tel régime, l'incitation correspondrait à la maximisation du revenu net en fonction d'un volume précis de prises, le quota annuel attribué à chaque pêcheur. En résumé, les avantages économiques de la gestion par quotas les plus souvent mentionnés sont les suivants :

- la sécurité de l'accès aux ressources;
- l'élimination de la « course au poisson »;
- une sécurité accrue en matière de récoltes, étant donné la plus grande souplesse pour choisir le rythme et le moment de la pêche;
- des saisons de travail plus longues et une coordination plus efficace de l'offre avec la demande du marché;
- la possibilité de mieux planifier à long terme les immobilisations (p. ex. les bateaux, les engins de pêche) et le développement des marchés; et
- la possibilité pour le gouvernement de moins réglementer.

Selon ces personnes, lorsqu'ils sont transférables, les permis à quotas individuels deviennent un mécanisme efficace pour réduire l'effort de pêche et la surcapitalisation, car ils réduisent le nombre de pêcheurs commerciaux, puisque, au fil du temps, certains pêcheurs décideront ou seront forcés de vendre leurs permis à quotas. En fait, les statistiques montrent que les QIT peuvent être des outils très efficaces à cet égard et peuvent grandement contribuer à accroître la rentabilité globale de la pêche individuelle.

Les Canadiens qui s'opposent à un régime basé sur les droits de propriété citent souvent en exemple la pêche à la morue charbonnière (rascasse noire) du Pacifique pour montrer comment la mise en place de droits de propriété peut transformer une pêche.

B. La pêche à la morue charbonnière

Ils font maintenant beaucoup d'argent. Un permis de pêche à la morue charbonnière sur la côte de la Colombie-Britannique vaut 2 millions de dollars. Cela n'a rien à voir avec le gouvernement. Ce sont des particuliers

qui disent qu'un tel permis vaut cher, mais il ne vaudrait pas cher si l'entrée était libre. — L'honorable David Anderson, C.P., député, ministre des Pêches et des Océans, 26 novembre 1998

Dans certaines pêches régies par des droits transférables comme la pêche à la morue charbonnière en Colombie-Britannique..., les pêcheurs assument intégralement le coût de la gestion des pêches ... et participent activement aux prises de décisions sur les pêches, qui figurent parmi les mieux gérées au Canada et qui sont parmi les plus rentables pour les pêcheurs. — Dr Quentin R. Grafton, faculté d'économie, Université d'Ottawa, 20 mars 1997

Les QIB ont complètement changé la situation de la pêche à la rascasse noire. On a pu corriger un cas classique comportant tous les problèmes associés à une ressource « en copropriété ». Aujourd'hui, je crois que beaucoup de gens au ministère concéderaient que cette pêche est l'une des mieux gérées sur la côte ouest du Canada, si ce n'est dans le monde. — Bruce Turris, directeur général, Pacific Blackcod Fishermen's Association, 28 avril 1998

M. Turris est maintenant le porte-parole de la Black Cod Association, mais il était auparavant fonctionnaire au ministère des Pêches, et c'est lui qui a introduit le régime de quotas des navires. Il travaille maintenant pour les gens en faveur de qui il a appliqué le plan. ... Les pertes d'emplois pour cette pêche ont été bien supérieures à 60 p. 100. Les pêcheurs ont perdu la plupart des conditions de travail qu'ils avaient acquises de haute lutte. Franchement, c'est une bien mauvaise façon pour le Canada d'administrer ses pêches. — John Radosevic, président, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 mai 1998

Les paragraphes qui suivent reposent en grande partie sur le témoignage d'un porte-parole de la Pacific Blackcod Fishermen's Association.

Afin de réduire les pressions que subissait la pêche à la morue charbonnière (une espèce de poisson de fond connue aussi sous le nom de rascasse noire) qui devenait plus populaire, le Ministère a créé, d'après ce que le Comité a entendu, 48 permis de pêche à accès limité en 1981. Dans les années qui ont suivi et malgré l'accès réduit à cette ressource, la capacité de la flotte aurait apparemment augmenté plus de 30 fois. Les propriétaires de bateau pêchaient plus que leurs prédécesseurs afin de justifier leurs investissements dans des bateaux, de l'équipement et des permis. En 1989, la flotte a capturé 4 719 tonnes de morue charbonnière en 14 jours, soit plus qu'il ne s'en était pêché en 245 jours en 1981. Durant cette période, la valeur des débarquements est passée de 5,5 millions à 19 millions de dollars.

La sécurité aurait également été compromise puisque des navires transportant beaucoup trop d'équipements et de membres d'équipage pêchaient 24 heures par jour dans des conditions

météorologiques dangereuses, car sinon il leur en coûtait trop cher. Des engins de pêche ont été perdus parce que les navires utilisaient un trop grand nombre de pièges et d'hameçons ou pêchaient lorsque les eaux étaient démontées. Les engins perdus continuaient de prendre du poisson, ce qui réduit les prises disponibles à une date ultérieure. La qualité des prises a aussi diminué, parce que les pêcheurs consacrent moins de temps à nettoyer le poisson, à le préparer pour la congélation et à l'entreposer. Lorsque la saison de la pêche a pris fin, les prises ont été débarquées en quelques jours seulement, ce qui fait que le poisson a été laissé sur les quais pendant plusieurs jours avant d'être envoyé au marché ou placé dans un entrepôt frigorifié. Les prises ont également dépassé les limites permises : les prises avaient dépassé le TAC de 26,4 p. 100 en 1988 et de 17,6 p. 100 en 1989. Les débarquements n'étaient pas surveillés par le ministère des Pêches et des Océans et aucun agent des pêches n'a été spécifiquement affecté à la surveillance des prises. La surveillance aérienne et maritime était minime et, dans l'ensemble, le taux de conformité est demeuré inconnu.

D'après ce que nous avons appris, la Blackcod Fishermen's Association a proposé au ministère des Pêches et des Océans, en 1989, le recours à des quotas individuels de bateau (QIB) pour la campagne de pêche de 1990. La majorité (plus de 90 p. 100) des titulaires de permis ont approuvé la création de ce genre de quota, de même que des pratiques policières et de recouvrement des frais plus strictes⁽¹⁹⁾. Sous le régime de gestion par QIB, le TAC n'aurait été dépassé qu'une seule fois, pendant la première année (la moitié de 1 p. 100 en 1990). Les années suivantes, les pêcheurs s'adonnant à la pêche à la palangre et à la pêche au chalut ont adopté les nasses, une méthode de capture plus souple, plus sélective, dont les prises accessoires sont très peu nombreuses. Moins d'engins auraient été perdus et la productivité se serait accrue grâce à la meilleure qualité des prises débarquées tout au long de l'année. L'emploi chez les membres d'équipage a chuté d'environ 40 p. 100 (le nombre de travailleurs passant de 332 à 198), mais ceux qui sont demeurés actifs auraient apparemment touché des revenus plus stables.

(19) Voici certains aspects du nouveau régime de gestion : un plan de gestion incorporant un essai sur deux ans des QIB fondés sur les prises antérieures (70 p. 100 des quotas fondés sur les meilleures prises annuelles de 1988 ou 1989 et 30 p. 100 fondés sur la longueur du navire); le transfert des quotas indivisibles pour une campagne de pêche seulement et leur retour à leur titulaire à la fin de la saison; le contrôle des quotas donné à contrat à une entreprise privée, les coûts étant assumés par les titulaires de permis; des observateurs stationnés à des endroits désignés pour valider les débarquements.

Nous avons appris que le nombre de journées de pêche a plus que quintuplé, passant de 14 jours par navire en 1989 à 74 jours par navire en 1997. Les navires utilisent désormais moins de nasses sous le régime de gestion par QIB. Toutes les prises débarquées sont contrôlées aux quais par des observateurs indépendants engagés par la PBFA et certifiés par le MPO. Même si le recours aux QIB a fait considérablement augmenter les coûts de la gestion des pêches, ces coûts sont tous assumés par les titulaires de permis. De plus, le MPO a délégué, par contrat, de nombreuses responsabilités de gestion à la PBFA (p. ex.: l'élaboration des plans de gestion annuels et à long terme, les échantillons biologiques et l'évaluation des stocks).

Même si le MPO émet chaque année 48 permis de pêche à accès limité (détenus par 38 entités juridiques), la flotte active, comptant 24 navires en 1997, a doublé de taille depuis 1989. Les débarquements de morue charbonnière en 1996 totalisaient environ 2 800 tonnes (en baisse par rapport aux 3 900 tonnes pêchées en 1995) et valaient quelque 22,1 millions de dollars (en baisse par rapport à la valeur de 29,2 millions de dollars enregistrée en 1995). La valeur de gros en 1996 atteignait environ 25 millions de dollars (en baisse par rapport à 34,5 millions de dollars en 1995).

LA CONTROVERSE

A. Les quotas privés sont-ils des biens?

Les programmes [de quotas individuels] ne confèrent aucun droit de propriété sur les pêches ou sur le poisson. Ils établissent les conditions d'un permis qui donnent aux pêcheurs accès à une quantité déterminée de poisson. Ils constituent un prolongement du régime des permis à accès limité. Ils ne créent aucun droit privé. — L'honorable David Anderson, C.P., député, ministre des Pêches et des Océans, 26 novembre 1998

Si les droits ne sont pas perpétuels — s'ils prennent fin après un certain délai — leur détenteurs réagiront après ce délai. — Dr Ragnar Arnason, professeur d'économie des pêches, Université d'Islande à Reykjavik, 22 octobre 1998

Sans imposer la propriété privée, on essaie de fournir les outils que la propriété privée fournirait si elle était mise en oeuvre. C'est de la quasi-propriété. — Bruce Turris, directeur général, Pacific Blackcod Fishermen's Association, 28 avril 1998

La lacune la plus grave de notre régime, c'est que nous avons des droits de quasi-propriété. Le ministre peut, à sa discrétion, effacer, éteindre, adapter

ou modifier ces droits quand bon lui semble. — Brian Giroux, directeur exécutif, Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association, 21 mai 1998

D'abord, il faut savoir que dans le secteur des pêches, la notion de propriété publique ou commune n'existe pas depuis plusieurs années. ... La décision d'accorder à telle ou telle personne un droit de pêche particulier a été prise il y a de nombreuses années. — Ron Bulmer, président, Conseil canadien des pêches, 13 mars 1997

Le ministre des Pêches et des Océans jouit de pouvoirs discrétionnaires pour l'octroi des permis, de sorte qu'il peut révoquer ou modifier les conditions de notre permis. Ce dernier point suscite de l'incertitude quant aux quotas et aux parts annuelles de chaque secteur et risque de déstabiliser les plans d'investissement, les marchés et les plans de production. — Michael O'Connor, Opérations de la flotte et relations gouvernementales, National Sea Products, 28 mai 1998

Contrairement à la situation qu'on observe en Nouvelle-Zélande et en Islande, le problème que posent jusqu'ici les quotas au Canada tient au fait qu'il s'agit de droits très fragiles. Les pêcheurs n'ont aucune garantie. Du point de vue juridique, leurs droits leur assurent une sécurité très limitée. Il s'agit simplement de modifier le droit qu'ont les pêcheurs de les capturer. Nous ne cherchons pas à faire en sorte que la propriété des poissons passe du domaine public au domaine privé. — Dr Peter H. Pearse, professeur, Université de la Colombie-Britannique, 5 mai 1998

... [S]i la propriété sous-entend une foule de droits, alors de toute évidence ces allocations se rapprochent de la notion de propriété. La plus importante caractéristique dans ce contexte serait l'exclusivité. — Philip Saunders, professeur agrégé, École de droit de l'Université Dalhousie, 1^{er} octobre 1998

En ce qui concerne les QIT, je dirais également qu'il nous est difficile de comprendre comment les gouvernements peuvent avoir le droit de céder une ressource publique à des intérêts privés. Comment le gouvernement peut-il céder les ressources halieutiques à quelques-uns seulement, transformant ainsi une ressource publique en richesse privée? — David Coon, directeur de la politique, Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick, 7 mai 1998

Dans le secteur des pêches, la « propriété » est un terme caméléon. La pêche fondée sur le droit de propriété peut être présentée comme un continuum allant des pêches de propriété inconnue (p. ex., dans le cas de l'accès libre et de pêches qui ne sont ni limitées ni réglementées), à des pêches réglementaires de propriété commune (p. ex., lorsque l'accès est limité aux détenteurs de permis) et à la propriété individuelle ou exclusive. En retour, les droits de propriété varient en « intensité ». De tels droits sont considérés par leurs tenants comme la prochaine étape logique d'une progression ou d'une évolution naturelle.

Les porte-parole du MPO ont informé le Comité qu'un permis de pêche, qu'il s'agisse d'un permis à quotas ou d'un permis traditionnel, n'est qu'un « privilège » autorisant le titulaire, à la discrétion du ministre des Pêches et des Océans, à participer à une pêche particulière; il ne crée pas de droit de propriété, que ce soit sur les pêches ou sur les ressources, et les ressources ne sont pas « privatisées ». En fait, nombreux sont les défenseurs des permis à quotas au Canada qui avancent que ces permis ne donnent que des droits de pêche très fragiles, avec un statut légal faible⁽²⁰⁾. Selon eux, la pêche basée sur le droit de propriété fonctionne bien lorsque les droits deviennent plus « complets », c'est-à-dire lorsqu'ils sont plus exclusifs, de plus longue durée, plus faciles à transférer (accordant ainsi aux titulaires de permis la possibilité de profiter de la valeur de leurs droits) et mieux garantis.

Dans le même ordre d'idée, les tenants des droits de propriété soutiennent que la politique canadienne d'accès limité à la pêche commerciale a déjà « privatisé », du moins dans une certaine mesure, les ressources halieutiques⁽²¹⁾. C'est le cas, disent-ils, parce que les permis de pêche traditionnels qui sont émis confèrent un avantage presque perpétuel, puisque le renouvellement annuel est pratiquement automatique. L'accès limité restreint également l'accès aux pêches, ce qui fait considérablement augmenter la valeur des permis de pêche, qui sont achetés et vendus, souvent à des prix exorbitants (p. ex. les permis de pêche au homard); cette pratique ne semble pas être tellement contestée. Il peut être utile de signaler que les permis de pêche dans le secteur de la pêche concurrentielle peuvent aussi être considérés comme une forme de propriété puisque, par le passé, il est parfois arrivé que le gouvernement fédéral décide d'« indemniser » les titulaires de permis (grâce au programme de rachat de permis) lorsqu'il leur rachetait le privilège de pêcher.

Les extraits suivants des témoignages entendus illustrent la nature plutôt confuse et ambiguë de la discussion :

(20) En Nouvelle-Zélande, on nous a dit que les QIT sont détenus par des compagnies ou des particuliers à perpétuité. Ce sont des avoirs divisibles et négociables en banque, qui peuvent être vendus ou loués comme un bien immobilier. La plupart des transferts de quotas se font de personne à personne, par la voie d'annonces dans des quotidiens ou des revues sur le commerce des poissons et fruits de la mer, et par l'entremise de courtiers en quotas bien établis.

(21) Dans le secteur de la pêche commerciale, le MPO détermine, entre autres choses, les critères d'admissibilité et le nombre total de participants et de navires autorisés.

Comme les pêcheurs [de la Nouvelle-Zélande] ont des droits de propriété à l'égard de la pêche, ils peuvent emprunter de l'argent dans une banque, alors qu'ils devaient auparavant l'emprunter des marchands de poisson. Ceux-ci ont accès aux capitaux et peuvent prêter l'argent pour l'achat du permis. Les banques ne veulent pas prêter de l'argent dans notre régime. — Brian Giroux, directeur exécutif, Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association, 21 mai 1998

On ne peut donner les quotas en garantie pour obtenir un prêt bancaire; on ne peut les transférer sans se heurter à des règles rigides. On ne peut les subdiviser. — Dr Peter H. Pearse, professeur, Université de la Colombie-Britannique, 5 mai 1998

La notion de propriété est présente dans ce dossier. Comme je ne suis pas avocat, je ne pourrais pas vous énumérer tous les aspects techniques et juridiques de la propriété, mais ils semblent être présents dans la question à l'étude. Par exemple, un titulaire de quotas peut maintenant donner ceux-ci en garantie pour emprunter. Les quotas peuvent même être divisés en cas de divorce. Une foule d'indices témoignent du fait qu'il y a bel et bien propriété. — Dr Anthony T. Charles, professeur de gestion, Université Saint Mary's, 30 avril 1998

Du point de vue des gens qui possèdent les QIT, c'est une propriété privée. On les achète, on les vend et on les loue. Je connais au moins une décision de tribunal dans laquelle les quotas ont été reconnus propriété privée dans le règlement d'un divorce. Si cela en a toutes les apparences, c'est effectivement un bien dont quelqu'un est propriétaire. De l'avis des localités côtières, il s'agit bel et bien de propriétés. ... Quelqu'un dans notre localité a essayé de s'enquérir au sujet des allocations individuelles dans le cadre du programme de QIT, mais il a essuyé un refus. Cette personne a alors invoqué la Loi sur l'accès à l'information et s'est encore butée à une porte close. On a justifié le refus en alléguant que les renseignements demandés étaient individuels; c'est-à-dire qu'ils traitaient d'une propriété individuelle. — Arthur Bull, coprésident, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 avril 1998

Certains témoins ont déclaré que le MPO fait la promotion des quotas individuels, et en particulier des QIT, en affirmant aux pêcheurs qu'ils posséderaient essentiellement une part des ressources halieutiques. Des agents du MPO ont souligné au Comité que les permis à quotas sont de durée limitée. Pourtant, dans un récent communiqué concernant les QIT diffusé par le

ministère, par deux fois il est mentionné que les quotas sont « permanents »⁽²²⁾. Que les quotas soient permanents ou non, il est évident que la capacité de vendre ou de louer des quotas individuels laisse entendre, tout au moins, que le titulaire jouit d'un privilège de pêche de longue durée, sinon permanent, et que, en raison des investissements considérables consentis, il sera très difficile et coûteux d'abolir un régime de gestion à quotas individuels. Comme l'expliquait un témoin :

Il est difficile de revenir en arrière. Les QIT ont été attribués gratuitement au départ. Ils valent maintenant des millions de dollars. Si le gouvernement voulait revenir en arrière, il devrait compenser ceux qui ont acheté de bonne foi ces QIT, dont certains ont coûté plusieurs centaines de milliers de dollars. On est plus ou moins coincé avec ce système. — Dr Parzival Copes, professeur émérite d'économie, Université Simon Fraser, 21 mai 1998

Les permis à quotas sont généralement considérés par leurs titulaires comme des biens privés. S'ils sont un jour interprétés de cette façon par les tribunaux, des questions d'ordre juridique pourraient se poser : par exemple, s'il s'agit de biens privés, ne devraient-ils pas être régis par les lois provinciales concernant les droits de propriété et les droits de la personne? Serait-il alors constitutionnel pour le gouvernement fédéral de réglementer la pêche (p. ex., d'annuler un quota) une fois que l'accès aux ressources de propriété commune est devenu de propriété individuelle?

Enfin, la BC Aboriginal Fisheries Commission a conseillé aux membres du Comité de ne pas soulever la question des quotas privés avant que ne soient réglées des questions plus fondamentales concernant les droits des Autochtones d'exploiter certains stocks⁽²³⁾.

(22) Ministère des Pêches et des Océans, « Le ministre Anderson annonce des changements aux règles qui s'appliquent au remplacement des bateaux dans la région Scotia Fundy », *Communiqué*, 17 avril 1998.

(23) La BC Aboriginal Fisheries Commission a été créée en 1984 pour protéger et promouvoir les droits de pêche autochtones des Premières nations de la Colombie-Britannique. Le rôle de la Commission n'est pas de représenter les Premières nations mais plutôt de servir de tribune pour la discussion de questions d'orientation. En Nouvelle-Zélande, 20 p. 100 de tous les nouveaux quotas sont attribués aux Maori. En 1987, les Maori obtiennent de la Haute Cour une injonction empêchant la Nouvelle-Zélande d'étendre son système de gestion des quotas à toute pêche d'intérêt commercial. Dès lors, l'incertitude règne quant à la nature des droits de propriété et à l'avenir du système de gestion des quotas. Un accord définitif intervenu avec les Maori en 1992 libère complètement et définitivement le gouvernement de ses obligations. L'accord conclu avec les Maori en fera le groupe le plus important de l'industrie, mais leur interdit par ailleurs de revendiquer d'autres droits en matière de pêche commerciale devant les tribunaux.

B. Rationalisation, concentration et corporatisation

À notre avis, les QIT ne mènent pas à une concentration en soi des permis aux mains des grandes entreprises. Dans tout échange, il y a un acheteur et un vendeur. Si un permis a une grande valeur, le petit pêcheur ne s'en départira sans doute pas. J'ai entendu, notamment de la part de représentants de syndicats, que les grandes entreprises veulent acheter des permis. Pourtant, elles ont souvent démontré qu'elles ne veulent pas en acheter. Pourquoi en acheter? Elles veulent une approvisionnement constant en poisson. Elles ne veulent pas se donner la peine de demander des permis, d'en devenir titulaires, d'exploiter une flottille ou d'embaucher des pêcheurs pour faire ce travail. C'est une tâche inutile, coûteuse et difficile. Cela entraîne des problèmes de relations de travail et des dépenses d'immobilisation. Les entreprises elles-mêmes ne sont pas intéressées à ce genre de concentration. — L'honorable David Anderson, C.P., député, ministre des Pêches et des Océans, 26 novembre 1998

L'octroi de quotas individuels est très efficace en ce sens qu'il permet aux pêcheurs individuels d'accumuler des quotas en fonction du niveau d'activité qu'ils veulent avoir. C'est dans ce contexte que l'on utilise le terme « rationalisation ». — Leslie Burke, directeur, Politique et analyse économique (région des Maritimes), ministère des Pêches et des Océans, 20 février 1997

Certaines collectivités ont perdu des navires et d'autres en ont acquis, mais cela se produit même avec les régimes de permis ordinaires. — Brian Giroux, directeur exécutif, Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association, 21 mai 1998

Là où ils ont été établis, les systèmes de quota n'ont pas débouché sur une concentration majeure. — Ron Bulmer, président, Conseil canadien des pêches, 13 mars 1997

En Nouvelle-Zélande, les entreprises ont accru considérablement leurs quotas. Ce fut d'abord l'affaire de gros holdings, et dès la première répartition, Fletcher Challenge et d'autres entreprises ont reçu d'énormes quotas. Tout dépend du point de départ. — Bruce Turris, directeur général, Pacific Blackcod Fishermen's Association, 28 avril 1998

Dans certains cas, les QIT ont entraîné une concentration très marquée — ce qui n'est pas nécessairement une mauvaise chose, particulièrement à une époque où les pêches sont nettement surcapitalisées. — Dr Daniel E. Lane, professeur, faculté d'administration, Université d'Ottawa, 11 juin 1998

Le régime de quotas fonctionne bien pour ceux qui louent leur permis et pour ceux qui demeurent chez eux et conservent ce privilège, mais il ne fonctionne pas bien pour les gens qui produisent en fait la richesse. Je ne pense pas que

c'était là l'intention du gouvernement du Canada. — John Radosevic, président, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 mai 1998

Je sais que plusieurs villages n'ont actuellement pas de quotas. Ils ont été forcés de les vendre. ... C'est ce qui se passe dans plusieurs villages de ma région. Aucun village n'a encore été complètement vidé jusqu'à maintenant. ... Bien des économistes disent que c'est une évolution normale et que la mobilité de la main-d'oeuvre a toujours été très élevée en Islande. C'est ainsi que nous avons bâti nos villages au tout début. Toutefois, c'était différent les premières années parce que les gens ne construisaient pas des maisons chères et, comme ils étaient pauvres, ils pouvaient déménager plus souvent et plus rapidement. — Olafur Hannibalsson, commentateur politique et député suppléant en Islande, 29 octobre 1998

Le régime des QIT — si les quotas individuels sont parfaitement transférables — favorisera la structure d'entreprise la plus efficace. Si la pêche se prête davantage à de grandes exploitations, alors tel sera le résultat. À cause des économies d'échelle dans la transformation et la commercialisation, il est fort probable que les grandes entreprises et les conglomérats domineront une pêche où les quotas sont librement transférables. — Dr Ragnar Arnason, professeur d'économie des pêches, Université d'Islande à Reykjavik, 22 octobre 1998

Les QIT sont une invention d'économistes et, dans ce sens, on pourrait s'attendre à ce qu'ils offrent certains avantages sur le plan de l'efficacité économique ... Je dirais que c'est le cas. À court terme du moins, les QIT permettent d'améliorer l'efficacité économique. — Dr Parzival Copes, professeur émérite d'économie, Université Simon Fraser, 21 mai 1998

Le meilleur argument justifiant les quotas individuels, leur raison d'être, est certes l'accroissement de la rentabilité de la pêche individuelle. Les dépenses d'équipement pour l'achat du matériel nécessaire à l'accroissement de la capacité de pêche sont devenues essentiellement inutiles, puisque les propriétaires de navires jouissent d'une part garantie des prises et peuvent pêcher pendant toute la saison de la façon la plus économique possible. Sur le plan de la gestion des pêches, les mesures visant à contrôler l'effort de pêche (p. ex., les restrictions s'appliquant à la taille des navires) ne sont plus essentielles, puisque chaque exploitant a un quota précis et garanti qui lui est accordé⁽²⁴⁾.

Lorsque les quotas individuels deviennent transférables (comme c'est le cas des QIT), ils deviennent également un puissant outil de gestion pour réduire la surcapacité d'une flotte de

(24) Par exemple, on nous a dit que il n'y a pas de limite de taille de bateau en Nouvelle-Zélande. En Islande, des règles de remplacement des bateaux seraient encore en vigueur (ainsi que des limites concernant les engins de pêche, les grandeurs de maille des filets, et d'autres contrôles sur les intrants).

pêche en réduisant le nombre de pêcheurs et de bateaux de pêche. Les exploitants qui jugent que leur quota est insuffisant pour leur permettre de faire des profits peuvent acheter ou louer des quotas à d'autres titulaires ou vendre leur part et abandonner la pêche au lieu de poursuivre cette activité. Ceux qui jugent que la pêche n'est pas rentable ou qui prennent leur retraite obtiennent un rendement sur leur investissement dans le secteur des pêches (qui ne coûte rien au gouvernement ou aux contribuables) dans le cadre des programmes gouvernementaux de rachat des permis.

La gestion des pêches par QIT entraîne inévitablement la consolidation des flottes (c.-à-d. moins de pêcheurs et moins de bateaux) et la concentration de la richesse⁽²⁵⁾, ce qui n'est pas nécessairement néfaste, si l'objectif consiste à réduire la surcapacité (soit le nombre de navires de pêche). Toutefois, contrairement à ce qu'aurait souhaité le Comité, le MPO a omis d'aborder une question cruciale et de préciser si l'épuisement récent des stocks de poisson dans le secteur de la pêche commerciale au Canada est véritablement attribuable à la « surcapacité », soit, en termes simples, au fait qu'il y a « trop de pêcheurs et pas assez de poisson » ou s'il est attribuable à un trop grand effort de pêche, deux concepts fort différents. Le Comité n'a jamais accepté l'hypothèse selon laquelle l'épuisement des stocks est le résultat regrettable de l'activité de « trop de pêcheurs ».

La valeur monétaire d'un permis à QIT varie selon les prévisions concernant les prises présentes et futures ainsi que le prix du marché des espèces en question. De nombreux témoins sont venus dire au Comité que, contrairement à la théorie économique classique, les intervenants ayant accès à des ressources financières, comme les grandes entreprises, sont plus susceptibles d'acheter des permis que les pêcheurs plus efficaces. La déclaration suivante résume bien le thème sous-jacent du débat :

(25) À cet égard, les opposants au régime des quotas en Nouvelle-Zélande pointent du doigt le degré de rationalisation qui s'y est effectué. Selon un témoin, si on exclut les petits propriétaires-exploitants du secteur côtier, la part du quota détenu par les 10 plus grandes entreprises était d'environ 60 p. 100 en 1986, a grimpé à 80 p. 100 au début des années 90, mais est tombée depuis à quelque 60 p. 100. Selon un autre témoin, l'information sur la structure de la propriété dans l'industrie n'est pas facile à obtenir ou n'existe simplement pas, et de nombreuses compagnies ont des intérêts les une dans les autres. Selon un témoin, la plus grande compagnie en Islande détiendrait quelque 7 p. 100 du quota total (exprimé en équivalents de morue). Les cinq plus grandes en détiendraient de 20 à 25 p. 100, et les 10 plus grandes, 40 p. 100 environ. Il est toutefois très difficile de faire de telles estimations car certaines entreprises qui possèdent des filiales se transfèrent des quotas entre elles.

Immanquablement, il [le système des QIT] crée un mécanisme qui permet à ceux qui ont les ressources financières voulues d'acheter plus de quotas leur assurant un plus grand accès aux stocks de poissons. Ainsi, les ressources halieutiques deviennent accessibles à un plus petit nombre de pêcheurs. On ne peut pas parler de privatisation des pêches dans ce cas, mais de « corporatisation » des pêches, puisque les ressources deviennent de plus en plus accessibles à ceux qui ont les moyens financiers d'acheter cet accès. — Dr Parzival Copes, professeur émérite d'économie, Université Simon Fraser, 21 mai 1998

Le Comité a appris que, dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, sous un régime de QIT créé en 1989 pour le poisson de fond, le nombre de navires munis d'engins mobiles (dragueurs) a été réduit de plus de moitié. Les QIT auraient servi à prévenir de nombreuses faillites importantes, parce que les pêcheurs qui ont vendu leurs quotas étaient en mesure d'obtenir un rendement sur leur investissement dans les pêches. Cependant, la plupart des bateaux sont maintenant considérés comme appartenant à trois grandes entreprises ou contrôlés par elles. La politique fédérale concernant la flotte précise que les permis à QIT doivent être détenus par les pêcheurs propriétaires-exploitants et qu'aucun titulaire de permis ne doit avoir droit à plus de 2 p. 100 du total autorisé des captures⁽²⁶⁾. Aux termes de la politique de séparation des flottes du MPO, il est clair que le règlement fédéral interdit l'émission de permis de pêche aux entreprises de transformation⁽²⁷⁾.

Un témoin a déclaré au Comité que la concentration ou le contrôle des quotas dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse s'expliquait par le fait que les établissements financiers

(26) La *Loi sur les pêches* de la Nouvelle-Zélande fixe des limites (appelées limites à la concentration) quant au pourcentage d'un quota qu'une personne ou une compagnie peut posséder, de sorte qu'aucune personne ou compagnie ne peut exercer un monopole de pêche dans une région ou sur une espèce. Dans le secteur plus petit de la pêche côtière, par exemple la pêche au homard et à l'oreille de mer, à laquelle participent surtout des propriétaires-exploitants, la limite à la concentration serait d'à peine 2 p. 100; dans le secteur industriel de la pêche hauturière, elle atteindrait jusqu'à 35 p. 100. Des limites minimales ont aussi été fixées pour éviter que trop de bateaux exploitent les mêmes lieux de pêche et pour réduire les frais administratifs de service et de contrôle d'un grand nombre de petits détenteurs de quotas. En Islande, aucune compagnie ne peut détenir plus de 8 p. 100 du quota total. Si la compagnie satisfait à certaines exigences quant au nombre de participants et qu'elle est cotée en bourse, sa part peut atteindre 12 p. 100.

(27) Certaines dispositions relatives aux droits acquis s'appliquent toutefois : les entreprises de transformation détenant déjà des permis de pêche côtière (petit bateau) peuvent poursuivre cette activité, mais ne peuvent acquérir des permis supplémentaires. La « politique de séparation des flottes » n'interdit pas aux pêcheurs titulaires d'un permis de devenir propriétaires d'usine.

n'acceptent pas les quotas individuels comme garantie de prêt⁽²⁸⁾ (bien que d'autres témoins aient fait des déclarations contraires).

Si vous avez un régime qui accorde aux pêcheurs un droit de quasi-propriété plutôt qu'un actif concret qu'ils peuvent mettre en garantie pour emprunter de l'argent et acheter le permis, vous les jetez littéralement entre les mains de personnes qui peuvent leur prêter de l'argent sans la sécurité d'un actif. — Brian Giroux, directeur exécutif, Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association, 21 mai 1998

Il faut signaler que les quotas individuels satisfont aux besoins industriels des entreprises de transformation du poisson, les grandes comme les petites, puisqu'ils permettent de prolonger la campagne de pêche et de répartir plus également les cycles de production. Les quotas privés offrent également à ces entreprises une plus grande sécurité au niveau de l'approvisionnement. En ce qui concerne la politique de séparation des flottes, le Comité a appris que certains contournent cette restriction⁽²⁹⁾ :

La politique de permis du MPO dans la région de Scotia-Fundy prévoit qu'il y a séparation des flottes, c'est-à-dire que l'entreprise doit être exploitée par son propriétaire. Pour avoir un permis, il faut être chef d'entreprise. Cette politique n'est toutefois pas appliquée. Il est possible pour une usine d'acheter non seulement le quota, mais aussi l'entreprise. L'usine peut alors diriger l'entreprise. L'homme qui tient la barre est, sur papier, le propriétaire-exploitant, mais en fait, c'est un employé de la compagnie. C'est ce qui se passe sur une grande échelle partout où l'on a implanté le régime des QIT. — Arthur Bull, coprésident, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 avril 1998

(28) Les institutions prêteuses n'acceptent pas les permis ou quotas de pêche en garantie parce qu'elles ne peuvent saisir la propriété de ces privilèges si l'emprunteur est en défaut de paiement. Le permis d'un détenteur peut lui être retiré s'il enfreint un règlement de pêche. La valeur monétaire d'un permis à QIT dépend du nombre de prises (admissibles) et de la demande du marché pour l'espèce en question.

(29) Dans son rapport de 1995 (*La pêche du poisson de fond de l'Atlantique : son avenir*), le Comité sénatorial recommandait au ministère des Pêches et des Océans « d'examiner et d'évaluer l'efficacité de sa réglementation de manière à assujettir la propriété ou le contrôle des QIT à certains plafonds ». Le sous-ministre a répondu que l'application à long terme de bon nombre de ces restrictions avait prouvé qu'elles deviennent de plus en plus inefficaces à mesure que l'industrie s'adapte (sur le plan juridique ou en contournant la réglementation) et que ce genre de règles s'appliquent rarement dans d'autres secteurs et nuisent à l'évolution d'une industrie autonome et efficace (Lettre au président du Comité sénatorial permanent des pêches, février 1996).

À ce propos, je parle non pas des propriétaires-exploitants, mais bien plutôt des navires qui appartiennent à des sociétés, de mèche avec des pêcheurs qui ont signé l'entente en cachette puisque les sociétés ne sont pas autorisées à détenir les permis. Selon un règlement du MPO, elles ne peuvent détenir de tels permis. Par conséquent, elles font appel à des « capitaines de paille » qui pêchent sur des bateaux qu'ils ne possèdent pas. ... On peut y mettre un terme — à condition seulement que le ministère applique sa réglementation. — Sarah Huskison, présidente, Eastern Shelburne Fishermen's Association, 21 mai 1998

Les opposants aux quotas individuels craignent aussi que l'expansion de ces quotas incite plus de spéculateurs (parfois appelés « pêcheurs de salon ») à faire des bénéfices simplement en louant leurs quotas à d'autres⁽³⁰⁾. Cette pratique minerait tout le concept des quotas individuels : même si le nombre de navires de pêche est réduit, la location des quotas ne contribue nullement à réduire les capitaux investis dans cette ressource, qui doivent être payés au moyen des prises.

En Islande, l'intégration des petits bateaux jaugeant entre 6 et 10 tonnes métriques brutes dans le régime de gestion par quotas aurait eu les conséquences suivantes :

Le 1^{er} janvier 1991, le gouvernement a intégré 1 043 petits bateaux dans le régime des QIT. À peine 44 mois plus tard, les grandes compagnies ont acheté environ 700 de ces bateaux et en ont transféré les quotas à leurs bateaux hauturiers. De plus, il ont utilisé leurs droits de renouvellement pour agrandir ces mêmes bateaux. Et pour comble, ces mêmes compagnies ont osé transférer ces mêmes quotas en les louant aux petits bateaux encore actifs. — Arthur Bogason, président, Association nationale des propriétaires de petits bateaux, 29 octobre 1998⁽³¹⁾.

Enfin, certains craignent que, avec la mondialisation du commerce, le gouvernement fédéral soit incapable d'empêcher que la ressource halieutique du Canada (une fois « privatisée ») soit contrôlée par des intérêts étrangers ou même en deviennent leur propriété. Il est interdit aux

(30) En Nouvelle-Zélande, l'absentéisme de propriétaires de quotas préoccuperait les pêcheurs côtiers, surtout les pêcheurs de homard. Dans ce pays, n'importe qui peut acheter un quota et demander à quiconque de l'exploiter en son nom.

(31) En 1996, l'Islande a autorisé au total 2 132 bateaux à pêcher dans ses eaux. De ces bateaux, 1 644 jaugeaient moins de 12 tonnes métriques brutes. Il y a environ 100 chalutiers dont 50 transforment et congèlent les prises à bord. Les chalutiers capturent la moitié environ des prises moyennes annuelles de poisson de fond.

compagnies de transformation du poisson qui appartiennent à plus de 49 p. 100 à des intérêts étrangers de détenir des permis de pêche commerciale canadiens⁽³²⁾.

C. Conservation, surveillance et application de la loi

Les programmes [de quotas individuels] ont été perçus comme faisant augmenter le taux de rejet des poissons trop petits ou des espèces indésirables. Dans la pratique, [ils] ont toutefois permis de promouvoir plus efficacement la conservation et l'atteinte d'objectifs économiques que les régimes précédents. ... Les [quotas individuels] inculquent à leurs propriétaires un sens des responsabilités qui aide à éliminer le problème de l'accroissement de la valeur des prises et du rejet en mer du poisson trop petit ou peu rentable. — L'honorable David Anderson, C.P., député, ministre des Pêches et des Océans, 26 novembre 1998

Notre expérience montre, de façon générale, que les régimes de QI parviennent mieux que les méthodes antérieures à assurer la conservation et la réalisation des objectifs économiques. — Jacque Robichaud, directeur général, Direction de la gestion des ressources, Ministère des Pêches et des Océans, 20 février 1997

L'avantage unique le plus important de la privatisation et des quotas dans tous genres de pêche tient à la responsabilité qu'intègrent le propriétaire et l'objet possédé. — Dr Daniel E. Lane, professeur, faculté d'administration, Université d'Ottawa, 11 juin 1988

L'expérience de la Nouvelle-Zélande et d'autres pays montre que les titulaires de quotas, dès lors qu'ils bénéficient d'actifs nouveaux et substantiels découlant des droits de pêche, se montrent très sensibles aux actions d'autres pêcheurs ou de braconniers qui empiètent sur leurs droits, ou à tout ce que quiconque peut faire pour porter atteinte à ces actifs ou

(32) L'article 14 de la *Politique d'émission des permis pour la pêche commerciale dans l'est du Canada, 1996*, stipule que : (1) Sous réserve du paragraphe (2), si des intérêts étrangers acquièrent plus de 49 p. 100 des actions ordinaires (donnant droit de vote) d'une société canadienne détenant des permis de pêche, cette société ne pourra renouveler ses permis au moment de leur expiration; (2) Si une société étrangère possède une filiale au Canada qui détient des permis de pêche et que cette dernière est acquise par une entreprise étrangère du même pays, les permis pourront être renouvelés à cette société dans le cadre de la poursuite de ses opérations canadiennes (aucune augmentation nette de la propriété étrangère); (3) Si des intérêts étrangers acquièrent une participation minoritaire dans une société canadienne ou établissent une filiale en propriété conjointe avec une société canadienne qui détient plus de la moitié des actions donnant droit de vote, l'admissibilité à l'obtention des permis n'est pas modifiée. En Islande, il semble que seuls les citoyens du pays peuvent détenir des quotas de pêche et qu'il n'est pas question d'admettre des intérêts étrangers dans la pêche, pas plus qu'il n'y a de mouvement d'appui dans ce sens. En Nouvelle-Zélande, la propriété étrangère est limitée : aucun « étranger » ne peut se faire accorder, acheter ou posséder des prises, ou avoir des intérêts dans des prises.

diminuer la valeur de ces droits, y compris les gouvernements. — Dr Peter H. Pearse, professeur, Université de la Colombie-Britannique, 5 mai 1998

Le régime à QIT encourage les pêcheurs à faire des choix à l'intérieur des stocks. Plus le quota est faible, plus on est sélectif. Un stock de morue, c'est comme un gâteau à plusieurs étages. Choisir de manger un étage d'un gâteau, ce n'est pas censé faire partie des bonnes manières. On enlève le glaçage (ici, c'est le stock reproducteur) et on cherche ici et là les bonnes choses. Cela se tolère peut-être à une fête d'enfants, mais est-ce acceptable pour un stock de poisson? — Arthur Bogason, président, Association nationale des propriétaires de petits bateaux, 29 octobre 1998

Chaque poisson qui arrive au quai est compté. Personne ne compte les poissons morts dans l'eau. — Henry Surette, directeur, West Nova Fishermen's Coalition, 19 février 1998

La question de l'application est importante parce que le MPO a subi de très sérieuses compressions, comme nous le savons, et que l'on fait maintenant très peu d'efforts de surveillance de l'une ou l'autre des flottes. — Arthur Bull, coprésident, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 avril 1998

J'ai passé un certain temps dans la pêche, puis j'ai fait autre chose. Quand je suis revenu, j'ai été frappé par le fait que le comportement des compagnies de pêche, dans les réunions sur l'orientation, par exemple, ne semblait pas correspondre avec la prévision théorique selon laquelle une fois que les pêcheurs détenaient un quota, ils seraient tout à fait capables de gérer la ressource. — Catherine Wallace, chargée de cours principale en politique et en science économique, School of Business and Public Management, Université Victoria de Wellington, 27 octobre 1998

La privatisation par le système des QIT n'entraînera pas en elle-même une amélioration de la durabilité. Celle-ci dépend de l'établissement des prises totales admissibles, et non pas de la privatisation des pêches. Le QIT ne peut pas remplacer complètement le contrôle des intrants. Il faudra une réglementation. Pour la Nouvelle-Zélande, cela n'a pas été le miracle que l'on espérait. Ce n'est pas le Saint-Graall. — Hamish Rennie, chargé de cours, département de géographie, Université de Waikato, Nouvelle-Zélande, 4 juin 1998

Idéalement, ... les gens seraient propriétaires du poisson, tout comme sur la terre ferme, ils sont propriétaires de vaches, de chevaux ou de moutons. À l'heure actuelle, nous n'avons pas de capacité technologique pour cela, mais je suis convaincu que la technologie sera développée au prochain siècle pour permettre aux gens d'avoir des droits de propriété sur le poisson individuel. — Ragnar Arnason, professeur d'économie des pêches, Université d'Islande à Reykjavik, 22 octobre 1998

Les quotas individuels suggèrent tout au moins une forme de « propriété » et accordent à leurs détenteurs une part garantie de la pêche. Selon la théorie économique, les pêcheurs

exploitent la ressource de façon plus responsable lorsqu'ils en sont « propriétaires »; lorsqu'une ressource renouvelable appartient à tous, rien n'incite à la préserver. Il faut donc présumer que, sous un régime de gestion fondé sur des droits de propriété, les pêcheurs accorderaient plus d'importance au respect de la loi, seraient plus motivés à se surveiller eux-mêmes et plus enclins à dénoncer les autres. Bref, l'hypothèse est la suivante : la propriété privée est toujours protégée plus consciencieusement par son propriétaire.

Dans le secteur des pêches, il y a souvent des prises accidentelles ou accessoires d'espèces autres que les espèces recherchées (c'est-à-dire que des espèces secondaires sont capturées parce que de certains types d'engins de pêche son peu sélectifs). Comme les quotas individuels devraient éliminer la course au poisson, ils comportent, selon leurs tenants, un autre avantage : la possibilité de réduire les prises accessoires. De plus, dans certains cas, les pêcheurs peuvent accepter de remettre leurs prises accessoires à d'autres pêcheurs titulaires de permis (là où la réglementation l'autorise).

L'argument de la conservation, avancé par les défenseurs des quotas privés, a souvent été contesté par leurs opposants devant le Comité.

On ne peut pas isoler les poissons comme un fermier isole ses animaux. Le producteur agricole contrôle tous les éléments qui concourent à la mise en valeur de ses animaux sur le marché. Les QIT ne permettent pas d'identifier les poissons mis en valeur. Le système des QIT sert à accorder aux pêcheurs le droit de pêcher une certaine quantité de poisson; il ne les oblige pas à préserver la ressource. — Dr Parzival Copes, professeur émérite d'économie, Université Simon Fraser, 21 mai 1998

Les quotas individuels exacerbent les lacunes fondamentales de tout le système de gestion des quotas, à commencer par le total autorisé des captures. ... Pour établir les TAC, on prend d'habitude une fraction des stocks totaux de poissons, de la biomasse totale, mais le nombre de poissons dans l'océan est sûrement l'un des chiffres les plus incertains sur terre; c'est extraordinairement incertain et l'on ne pourra jamais le connaître précisément. ... L'une des principales causes de l'effondrement de la pêche du poisson de fond, c'est que l'on croyait que l'on connaissait le nombre de poissons dans l'océan et que l'on pouvait fixer le TAC en conséquence. — Dr Anthony T. Charles, professeur d'administration, Université Saint Mary's, 30 avril 1998

Vous pouvez vous demander pourquoi le Canada privatise ses pêches communes. Vous savez que, devant presque chaque critique dont il est

l'objet, le gouvernement brandit l'argument de la conservation. Cependant, le dossier des pêches privatisées à cet égard, c'est-à-dire celui des pêches soumises à des quotas individuels transférables ou à un cumul de permis de zone transférables — est pitoyable. ... Nous craignons que le MPO soit aveuglé par les réductions des coûts, au point où il ne tient plus compte du poisson, des gens, de la qualité du produit ou des besoins des localités côtières. — John Radosevic, président, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 mai 1998

Le débat, qui se limite principalement à un débat médiatique sur le rôle qu'a joué la science pour expliquer l'effondrement des stocks des poissons de fond est, à mon avis, largement bidon. ... La croissance marquée de la capacité canadienne de pêche depuis 1977 a annulé les efforts du MPO dans le domaine scientifique, mais il est tout à fait absurde d'imputer aux scientifiques la responsabilité de la situation. Dans un contexte dominé par de puissants intérêts capitalistes, ils n'avaient aucune chance. — Michael Belliveau, secrétaire exécutif, Union des pêcheurs des Maritimes, 14 mai 1998

Comment peut-on prétendre qu'une compagnie qui a des cadres à un endroit, des actionnaires ailleurs, et un conseil de direction et des employés peut avoir les mêmes motivations psychologiques envers sa propriété qu'un individu? Les compagnie peuvent être des personnes morales, mais c'est tout. — Philip M. Saunders, professeur agrégé, École de droit de l'Université Dalhousie, 1^{er} octobre 1998

Le rejet global et le rejet sélectif du poisson sont devenus des problèmes si graves que certains pêcheurs ont écrit des lettres au ministre. Un pêcheur a écrit au ministre Mifflin dès que son bateau a été à quai. Il lui a écrit pour lui dire que son bateau devait se frayer un chemin dans les poissons morts. Il a un grand bateau, et il pouvait voir des poissons morts à des milles à la ronde. Cette situation a été documentée, et pourtant rien n'a été fait. C'était il y a 18 mois, et rien n'a été fait. Le gouvernement a encouragé la mise en place de régimes de quota et de quota individuel de plus en plus nombreux. Le rejet global et le rejet sélectif se poursuivent. — Sarah Huskison, présidente, Eastern Shelburne Fishermen's Association, 21 mai 1998

Les pêches en mer sont demeurées propriété commune plus longtemps que les autres secteurs ou ressources pour une très bonne raison. Il est possible de tracer des limites autour des fermes, des mines et des forêts afin d'y assigner des droits de propriété privée. Par contre, le poisson n'est pas visible, il migre souvent (parcourant parfois de longues distances) et se mêle à d'autres stocks, d'où la difficulté d'isoler des populations de poisson et de leur assigner des droits

de propriété. On peut dire que le plus grand problème de la gestion par quotas individuels, c'est qu'on ne peut pas mettre une clôture autour des poissons dans la nature.

Pendant leurs audiences, les membres du Comité ont appris que la pêche fondée sur les droits de propriété exige une évaluation plus précise des stocks que la pêche gérée de façon traditionnelle. Pour que la gestion par quotas individuels soit efficace, la situation des stocks doit être stable et suffisamment connue pour qu'on puisse assigner des TAC fondés sur la dynamique des populations afin de répartir les ressources entre les divers exploitants. Les stocks de poisson subissent par contre des fluctuations imprévisibles. Au mieux, l'évaluation de la taille des stocks de poisson relève des « sciences occultes », domaine dans lequel le MPO n'a pas particulièrement excellé, notamment en ce qui concerne l'évaluation d'importants stocks commerciaux.

Les quotas individuels comportent un autre inconvénient lié au fait que les évaluations de stocks peuvent facilement se retrouver au centre d'une controverse, puisqu'elles influent sur les limites des prises et la valeur des permis. La conservation des ressources pourrait entraîner la réduction des quotas au milieu de la saison ou même la fermeture de la pêche à quotas à mi-campagne; cela peut facilement compromettre la crédibilité du régime et inciter les pêcheurs à participer à une « course au poisson » dès le début de la saison suivante, de peur que la pêche soit à nouveau interrompue prématurément. Par conséquent, les gouvernements pourraient hésiter plus à réduire les totaux autorisés de captures (à des fins de conservation) quand la pêche est fondée sur les droits de propriété⁽³³⁾. L'angoisse et l'incertitude entourant l'avenir des pêches peuvent inciter les détenteurs de quotas individuels à devenir tout aussi avides de profits à court terme que les pêcheurs s'adonnant à la pêche commerciale. Même si, en théorie, il est possible de modifier à mi-campagne les TAC (à la lumière de nouveaux avis scientifiques), le Comité a été avisé que de telles mesures ont rarement été prises au Canada.

(33) Le Parlement néo-zélandais a adopté une nouvelle *Loi sur les pêches* en 1996, après un examen législatif qui durait depuis 1991. On a réécrit la loi et précisé certains aspects du régime à quotas. Il faut maintenant que les stocks se maintiennent au-delà d'un effectif plancher. Les effets de la pêche sur d'autres espèces sont pris en compte, et il faut conserver la diversité de l'environnement aquatique.

En outre, le gouvernement pourrait hésiter à réduire les TAC parce que la valeur des quotas individuels dépend de la quantité de poisson qu'on peut prendre. En Nouvelle-Zélande, la situation est décrite comme suit⁽³⁴⁾ :

On constate beaucoup de pression pour maintenir les limites de captures élevées, et cette pression s'est même intensifiée quand les droits de propriété ont été précisés. Il est remarquable que l'industrie ait beaucoup tenu à ce que les quotas soient valables à la banque, qu'ils puissent figurer un bilan, servir de nantissement à un emprunt, etc. Par conséquent, on résiste d'autant plus aux réductions de limites de prises qu'il s'agit d'un bien en garantie pour un emprunt. — Catherine Wallace, chargée de cours principale en politique publique et en science économique, School of Business and Public Management, Université Victoria de Wellington, 27 octobre 1998

L'industrie n'est pas homogène. Certains ont acheté des bateaux de pêche cette année ou l'an dernier. D'autres les ont déjà amortis. Ces derniers sont tout à fait prêts à accepter une réduction des TPCA, puisqu'ils ont déjà récupéré leur investissement. Ceux qui s'opposent le plus vigoureusement à ces réductions sont ceux qui doivent rembourser de gros emprunts. Ils ne veulent donc pas de réduction. Ils se sont unis contre le gouvernement. Ils régleront leurs conflits internes, puis et feront front commun contre le gouvernement. — Hamish Rennie, chargé de cours, Université de Waikato, Nouvelle-Zélande, 4 juin 1998

Un autre phénomène peut nuire grandement aux données concrètes à la base de la gestion des pêches. En prévision des quotas privés, les pêcheurs oeuvrant dans le secteur de la pêche concurrentielle peuvent intensifier leur effort de pêche ou même surdéclarer leurs prises, puisque les allocations initiales sont essentiellement fondées sur les prises antérieures, le rendement antérieur des pêcheurs. Comme l'expliquait un porte-parole :

... [C]haque pêcheur comprend que, un jour ou l'autre, les allocations seront fondées sur le rendement antérieur. Il en résulte que les personnes qui détiennent plus d'un permis, plutôt que d'utiliser un permis après l'autre, les utilisent tous, dans différents bateaux, dans la mesure du possible, créant des données soit disant « historiques ». Ils

(34) On nous a dit que les compagnies de pêche de Nouvelle-Zélande avaient poursuivi le gouvernement pour obtenir un dédommagement pour la réduction des quotas, et que chaque fois qu'on propose de créer une réserve marine, la question de l'indemnisation pour la perte des lieux de pêche refait surface immédiatement.

font cela pour éviter d'être victime de discrimination. — Klaus Sonnenberg, trésorier, Fédération des pêcheurs de l'Est, 28 mai 1998

L'un des effets probablement les plus néfastes des permis à quotas, et l'un des plus souvent cités par écrit, est le fait qu'ils incitent fortement les pêcheurs à rejeter le poisson de faible valeur et de petite taille (défalqué du quota individuel) en faveur du poisson de plus grande valeur, en particulier lorsque les quotas individuels sont trop limités pour être rentables pour le titulaire. Cela est plus susceptible de se produire lorsque les pêcheurs ont emprunté pour pouvoir acheter auprès d'autres pêcheurs des quotas dispendieux dans l'espoir d'obtenir un rendement raisonnable de leur investissement.

Au fil des ans, cette pratique destructrice entraînant un gaspillage éhonté des ressources, connue sous l'appellation « rejet sélectif », forme d'exploitation abusive de l'océan, a été reconnue et tacitement acceptée comme une façon de faire dans l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique⁽³⁵⁾. Le Comité a été saisi pour la première fois de cette pratique déraisonnable au milieu des années 80⁽³⁶⁾ et continue encore aujourd'hui à la déplorer. Même les tenants du régime de permis à quotas concèdent que les quotas privés favorisent le rejet sélectif⁽³⁷⁾.

Le rejet sélectif — une pratique rarement rapportée volontairement — a également pour résultat de diminuer la qualité des données sur les prises servant à l'évaluation des populations, c'est-à-dire les données sur lesquelles les décisions de gestion se fondent. Les chercheurs du domaine des pêches sous-estiment les prises réelles, surestiment le niveau des stocks et recommandent un TAC trop élevé pour assurer le renouvellement de la ressource. Il reste encore à déterminer dans quelle mesure cette pratique illégale a contribué à l'effondrement désastreux de

(35) Par exemple, selon une étude du Comité scientifique consultatif des pêches canadiennes dans l'Atlantique (CSCPCA), en 1986, les rejets sélectifs de la morue du Nord (2J3KL) par la flotte de chalutiers canadiens assujettis au régime des AE s'élevaient à près de 25 p. 100, en nombre, et à 10,7 p. 100, selon la taille, du volume de morue sortie de l'eau.

(36) On a dit au Comité, au fil des ans, que les entreprises donnent parfois des directives précises aux pêcheurs quant aux espèces et au volume de poisson à débarquer (une sorte de liste d'épicerie) et que la seule façon de respecter ces consignes est de procéder au rejet global et au rejet sélectif. Voir par exemple *Délibérations du Comité sénatorial permanent des Pêches*, fascicule n° 13, 12 juin 1990.

(37) Certains considèrent le rejet sélectif comme un problème grave en Islande et en Nouvelle-Zélande, mais on ne dispose que de données rares et anecdotiques sur son ampleur. Les lois des deux pays l'intendissent. On nous a dit en Islande que le taux de rejet pourrait atteindre 15 p. 100 des prises. En Nouvelle-Zélande, les contrevenants peuvent être accusés d'infraction à la propriété.

certaines pêches canadiennes, mais il semble bien que la propriété commune n'est pas à incriminer. Un des principaux opposants aux quotas privés a déclaré ceci :

Au début des années 90, il y a eu effondrement des stocks de poisson de fond au Canada. C'était la première fois qu'une chose pareille arrivait. C'est survenu environ dix ans après l'adoption et l'augmentation graduelle des QIT sur la côte est. Le problème des rejets sélectifs s'est fait sentir au même moment. Est-ce une pure coïncidence si nous avons connu cette crise précisément au moment où on pouvait s'attendre à ressentir l'effet de plusieurs années d'application des QIT, surtout avec le problème des rejets sélectifs? En Islande, le système des QIT est en vigueur depuis plus d'une décennie et la morue, le plus important stock de poisson du pays, est à son niveau le plus bas. Cela survient encore une fois dix ans après l'implantation du système. ... Il est assez frappant que ce soit dans les pays qui utilisent les QIT qu'on observe de graves problèmes dans le domaine des pêches. — Dr Parzival Copes, professeur émérite d'économie, Université Simon Fraser, le 21 mai 1998.

Le rejet sélectif se fait dans la pêche à accès limité concurrentielle, mais l'« avantage personnel » des rejets est jugé moindre parce que les pêcheurs sont incités à débarquer le plus rapidement possible autant de poissons qu'ils peuvent en prendre. Pour ce qui est du rejet en mer des prises fortuites, le Comité a appris que, dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse (comté de Yarmouth), les pêcheurs à palangre obtiennent un « quota en argent » (basé sur la valeur des prises par opposition au quota quantitatif) et débarquent donc tout ce qu'ils prennent.

Certains types de pêche se prêtent probablement mal à la gestion par quotas individuels. C'est le cas des pêches où l'estimation des stocks varie au cours de la saison de pêche et où les prises varient beaucoup d'une année à l'autre. À long terme, les permis à quotas individuels ne ralentiront pas le rythme de la pêche et ne prolongeront pas la saison de pêche si les espèces sont des espèces migratoires et ne restent dans une région donnée que pendant une période limitée. Par exemple, pendant les audiences du Comité, un très large consensus s'est dégagé autour de l'idée que le système des quotas individuels transférables serait inapplicable aux pêches hautement incertaines, comme celle du saumon du Pacifique⁽³⁸⁾. Cependant, les partisans les

(38) La gestion du saumon du Pacifique repose sur les « échappées », c'est-à-dire un système qui permet à un nombre cible ou optimal de saumons de remonter la rivière pour frayer. Chaque frayère est vue comme une population génétiquement distincte et, idéalement, devrait être gérée séparément pour assurer la conservation. Cela peut poser des difficultés parce que les stocks se mélangent souvent et

plus convaincus des droits de propriété préconisent des quotas exclusifs perpétuels et transférables, même pour le saumon du Pacifique⁽³⁹⁾.

D'autres complications surgissent dans la pêche de plusieurs espèces⁽⁴⁰⁾ lorsque les pêcheurs détenant plusieurs permis changent d'espèce selon les fluctuations des populations et les conditions du marché et de l'environnement. Les quotas individuels sont fixés pour chaque espèce et il est peu probable que, dans le total des prises d'un pêcheur (toutes espèces confondues), on retrouve chaque espèce dans des proportions correspondant exactement aux différents quotas attribués pour chacune⁽⁴¹⁾.

Les quotas individuels « personnalisent » les avantages des rejets et du camouflage d'une partie des prises, ce qui complique la surveillance et l'action policière et en augmente le coût. Les quotas individuels ont donc conduit à une réforme majeure de la manière de surveiller la pêche. Au Canada, le MPO a opté pour une surveillance à quai gérée, conçue et financée par l'industrie, qui vérifie et consigne les débarquements de chaque pêcheur. Les surveillants à quai sont certifiés par le Ministère, mais sont embauchés à contrat par le secteur de flottille responsable; le recouvrement des frais de surveillance se négocie entre la flottille et la partie contractante. Cependant, il se pourrait bien que ce système convienne mal à la surveillance des

migrent ensemble dans les régions de pêche. Chacune des cinq espèces de saumon (kéta, coho, chinook, rose et sockeye) a un cycle de vie particulier. Certaines populations sont relativement petites et d'autres très grandes. Les gestionnaires des pêches doivent prévoir avec précision l'importance et le moment de la montaison du saumon; une gestion en saison et en « temps réel » est donc nécessaire (p. ex. la fermeture d'une zone de pêche après court préavis). Les poissons sont pêchés par plusieurs groupes de pêcheurs à différents lieux. Si la pêche n'est pas contrôlée rigoureusement, des populations complètes peuvent être éliminées en une seule saison.

- (39) Par exemple, en mai 1996, l'Institut Fraser a été l'hôte d'une grande conférence sur la possibilité d'introduire les QIT dans la pêche au saumon. Voir aussi *Fish or Cut Bait! The Case for Individual Transferable Quotas in the Salmon Fishery of British Columbia*, sous la direction de Laura Jones et Michael Walker, mai 1996.
- (40) En Nouvelle-Zélande, où la gestion multispécifique s'est révélée particulièrement difficile pour la pêche au chalut, on a introduit divers modes de calcul complexes pour tenir compte des prises accidentelles.
- (41) Une stratégie plurispécifique (pêche mixte) est un bon moyen de donner aux entreprises la souplesse voulue face aux fluctuations des stocks et du marché. Il est facile de dissuader les pêcheurs de pêcher une espèce devenue rare en leur permettant de prendre d'autres espèces (ou de faire un autre travail). Les permis multiples offrent donc des caractéristiques favorables à la conservation. Dans son rapport de 1995 (*La pêche du poisson de fond de l'Atlantique : Son avenir*), le Comité recommandait que la pêche « soit fondée sur la diversification, par les intervenants, de leurs activités de pêche » et que le système des permis « devrait promouvoir la pêche de plusieurs espèces plutôt que d'une seule ».

quotas individuels, surtout là où beaucoup de pêcheurs sont dispersés dans de nombreux petits villages, et où les quais et les clients sont nombreux⁽⁴²⁾.

Les données de première main obtenues par le Comité font croire qu'à bien des égards, les QI favoriseraient des comportements préjudiciables à la conservation ou à une « gestion prudente » des pêches (« pêcher en pêchant par excès de prudence »)⁽⁴³⁾. Voici le conseil d'un témoin :

Avant d'évaluer l'expérience des QIT à l'étranger et au Canada, je dirais : attendons un peu. Souvent, on décrète que des mesures sont des réussites et des panacées avant le dépôt des résultats à long terme. Je lisais un article écrit en 1988 sur le succès remarquable, au plan écologique, des allocations aux entreprises sur la côte Est du Canada. Il a fallu des années pour ruiner vraiment la pêche. Les premiers en provenance d'un secteur, en Nouvelle-Zélande, suggèrent que l'effet à long terme, après un cycle vital complet, pourrait être différent. ... Les lois bien écrites, sur les TAC ou les quotas, ne peuvent contraindre le poisson à se comporter de façon prévisible et conforme à un plan d'affaires. C'est là le cœur du problème. Cela m'inquiète lorsque j'entends qu'un des grands avantages du QIT, c'est qu'il permet à l'industrie de planifier ses investissements à long terme. ... Ils peuvent prétendre planifier leur investissement mais, à moins de convaincre le poisson de collaborer, cette planification est essentiellement illusoire. — Philip M. Saunders, professeur agrégé, École de droit de l'Université Dalhousie, 1^{er} octobre 1998

Le Comité a été surpris d'apprendre que le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH), agence indépendante créée pour tenir des audiences publiques sur

(42) La Nouvelle-Zélande et l'Islande sont peut-être mieux placés pour traiter des problèmes de respect des quotas, étant plus isolés géographiquement et disposant de petits marchés nationaux qui peuvent absorber plus difficilement les prises illégales. En Nouvelle-Zélande, au lieu de compter sur le contrôle à quai et les observateurs en mer, on contrôle des documents pour monter un dossier (piste en papier). Pour cette raison, le contrôle des pêches aurait été relayé des agents des pêches aux comptables et aux spécialistes des fraudes. Les pêcheurs ne peuvent vendre qu'à des acheteurs enregistrés, et tous ceux qui vendent, transportent ou entreposent du poisson doivent tenir un dossier. Les rapports mensuels des pêcheurs et des acheteurs, les livres de bord et les rapports sur les transferts de quotas sont conservés sur ordinateur. En Islande, où l'application de la loi se fait par la Direction des pêches, on débattrait actuellement de la possibilité de déléguer un plus grande part de l'activité policière à l'industrie elle-même.

(43) Dans son rapport de décembre 1989 sur la commercialisation des produits de la pêche de l'Atlantique, le Comité a conclu que, puisqu'on ne dispose pas de toutes les données et qu'il subsiste une zone d'ombre, les gestionnaires des pêches et ceux qui élaborent les politiques penchent du côté de la conservation et de la prudence, une opinion que le Comité a réitérée à maintes reprises par la suite.

l'évaluation des ressources et les mesures de conservation, et pour fournir au ministre fédéral des Pêches et des Océans des avis écrits sur les niveaux de prises recommandés et sur les mesures de conservation, n'a pas de position sur la pêche basée sur les droits de propriété⁽⁴⁴⁾. La question des quotas individuels est jugée extérieure au mandat du CCRH, même si elle a de toute évidence de graves répercussions sur la conservation.

L'avis des porte-parole de Nouvelle-Zélande et d'Islande est très partagée sur la viabilité des pêches :

Une analyse raisonnable des mesures et des résultats atteints en matière de viabilité par le régime de gestion de Nouvelle-Zélande donne à penser que les pêches sont gérées de façon viable, en général, et que les stocks qui étaient décimés montrent des signes clairs de rétablissement. La très grande majorité des pêches donnent actuellement le rendement biologique maximal, ou mieux. — Alastair Mcfarlane, directeur général, Commerce et Information, New Zealand Seafood Industry Council Ltd., 3 novembre 1998

... [M]algré les nombreuses allégations voulant que le système à quota de la Nouvelle-Zélande soit un succès, quand on regarde l'information sur les stocks, on découvre qu'on a aucune idée de ce qu'ils sont, de leur rendement, de la façon ce que ce rendement se compare au rendement viable maximal, de la biomasse à l'origine, etc. Ce qui est frappant en Nouvelle-Zélande, c'est le nombre d'affirmations qu'on fait à partir de si peu de données. Nous savons que les TAC commerciaux sont risqués dans 50 à 60 p. 100 des cas, parce qu'on ne connaît pas le rendement, ou parce que les limites de prises sont établies à plus du double du rendement viable. On dépasse beaucoup. Il y a de l'information sur quelques stocks de poisson seulement. Et nous savons que certains d'entre eux ont de vrais problèmes, d'autre pas. — Catherine Wallace, chargée de cours principale en politique et en économie publique, School of Business and Public Management, Université Victoria de Wellington, 27 octobre 1998

Nous pensons que les résultats de notre système de gestion des pêches sont très favorables, tant pour la biologie que pour l'économie. Les

(44) Créé en 1993, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) est un partenariat entre chercheurs, universitaires et différents secteurs de la pêche dans l'Atlantique. Le CCRH a remplacé le Comité scientifique consultatif des pêches canadiennes dans l'Atlantique et le Comité consultatif du poisson de fond de l'Atlantique. Le CCRH doit également conseiller le ministre sur les questions concernant les stocks chevauchants et transfrontaliers gérés par des organisations internationales comme l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO). Le CCRH préconise des décisions « prudentes » et écologiques.

prises se conforment assez bien aux limites prédéterminées. Il a été bien plus facile, à partir des quotas individuels, de prévenir la surpêche. La morue, qui était en situation très difficile, donne de très bons signes de reprise. D'autres stocks sont en assez bonne posture. — Ari Edwald, conseiller spécial du ministre des Pêches de l'Islande, 22 octobre 1998

Depuis 1947, on a débarqué moins de morue [que les 218 000 tonnes de cette année] seulement trois fois, et les trois fois, c'est depuis les QIT. Comme vous le voyez, depuis 1968, les prises de flétan noir n'ont jamais été si faibles. Si ça continue, je pense que le flétan va aboutir sur la liste des espèces menacées. — Arthur Bogason, président, Association nationale des propriétaires de petits bateaux, 29 octobre 1998

D. Équité sociale et distribution de la richesse

Nous sommes certes conscients de l'utilité de percevoir un loyer économique sur les pêches, et nous avons expérimenté plusieurs programmes pour ce faire. Je dirais, et ce n'est qu'une approximation, que nous avons perçu auprès du secteur de la pêche quelque 50 millions de dollars en droits et frais divers, essentiellement pour l'utilisation de la ressource qui, elle, est gratuite. — L'honorable David Anderson, C.P., député, ministre des Pêches et des Océans, 26 novembre 1998

La valeur accrue de ces droits témoigne du rendement économique amélioré de la pêche. À cet égard, on devrait y voir un signe salubre qui atteste le bon fonctionnement du système. — Dr Peter H. Pearce, professeur, Université de la Colombie-Britannique, 5 mai 1998.

Aujourd'hui, après leur résistance initiale, si vous demandiez aux pêcheurs quel régime de gestion ils préfèrent, la très grande majorité vous dirait qu'ils préfèrent le système [de QI] actuel. — Jean Saint-Cyr, Directeur exécutif, Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels Inc., 7 mai 1998

Fondamentalement, tous ceux qui sont gagnants, que ce soit en Norvège, en Islande ou en Nouvelle-Écosse, sont fortement en faveur du régime. Quant aux gens qui n'ont pas de QIT, disons qu'ils ne sont pas très nombreux à appuyer le régime. — Arthur Bull, coprésident, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 avril 1998

On peut imaginer la force du lobby que représentent les particuliers et les groupes en mesure de profiter de la privatisation des ressources marines du pays. — Michael Belliveau, secrétaire exécutif, Union des pêcheurs des Maritimes, 14 mai 1998

La critique principale de ceux qui ne sont pas dans le système concerne l'aliénation de ce qu'ils considèrent comme une ressource publique dans des mains privées. Il s'agit d'une opinion philosophique et politique — Dr John H. Annala, gestionnaire, Politique scientifique, ministère des Pêches de la Nouvelle-Zélande, 27 octobre 1998

Si quelqu'un doit avoir des droits, alors tout le monde doit en avoir. Autrement, ceux qui n'ont pas de droits clairs sont mis de côté. — Catherine Wallace, chargée de cours principale en politique et économie publique, School of Business and Public Management, Université Victoria de Wellington, 27 octobre 1998

La loi islandaise sur les QIT stipule que les ressources marines exploitables des pêcheries de l'Islande sont la propriété publique de la nation islandaise. C'est une farce. Un système de QIT ne peut être qu'un système de privatisation. Le nom le dit : « individuel » ne veut pas dire propriété commune. ... Comment un individu peut-il transférer, louer ou vendre quelque chose qui ne lui appartient pas en propre? — Arthur Bogason, président, Association nationale des propriétaires de petits bateaux, 29 octobre 1998

Pourquoi ces droits devraient-ils être concédés gratuitement? Je ne pense pas qu'il y ait une réponse économique à cette question. Je pense que la réponse devrait être fondée sur des considérations légales cependant. ... Il y a certainement des aspects moraux à cette question... — Dr Ragnar Arnason, professeur d'économie des pêches, Université de l'Islande à Reykjavik, 22 octobre 1998

Une analyse purement économique des quotas individuels ne tient pas compte de leurs effets sur la distribution des revenus de pêche. En fait, du point de vue de l'amélioration de l'équité sociale, ils semblent ne présenter aucun avantage⁽⁴⁵⁾.

Les membres du Comité ont appris que l'attribution équitable des quotas individuels pouvait être difficile et litigieuse⁽⁴⁶⁾. Au Canada comme ailleurs, la répartition initiale des quotas

(45) En Islande, le controverse sur l'équité découle de l'article premier de la *Loi sur la gestion des pêches* de 1990, qui stipule que les stocks de poisson des eaux islandaises sont la propriété commune du peuple islandais. Même si les QIT ne sont pas irrévocables et ne créent pas de loi de propriété dans la loi, on nous a dit qu'ils servent en nantissement pour des hypothèques, que leur valeur est incluse dans les bilans financiers des compagnies et que les parts de ces compagnies sont évaluées en fonction des quotas qu'elles détiennent.

(46) En Nouvelle-Zélande, les premiers QIT, fondés sur les antécédents des pêcheurs, dépassaient le TAC pour de nombreux stocks côtiers. Un régime de rachat volontaire a donc été institué pour permettre aux individus de décider s'ils voulaient demeurer dans la pêche au niveau de leurs prises passées, vendre ou restructurer leurs opérations. Le rachat s'est fait en deux rondes d'appel d'offres. La première était concurrentielle, les pêcheurs faisant des soumissions pour quitter la pêche ou pour réduire leur effort, ce qui permettait de fixer un prix pour le retrait. Cependant, comme on n'a pas atteint la réduction

à l'intérieur d'une flottille se fonde en grande partie sur les prises antérieures de chaque pêcheur, afin de récompenser ceux qui sont demeurés actifs et ont montré un véritable attachement à la pêche. Cependant, les dossiers des prises passées peuvent être injustes, erronés et imprécis pour diverses raisons. Ainsi, les pêcheurs peuvent avoir pêché davantage ou gonflé leurs chiffres en prévision des quotas individuels. Ils peuvent même avoir pêché quand ce n'était pas dans leur intérêt. Un témoin a signalé cette tendance malheureuse dans la pêche du homard de l'Atlantique.

Nous constatons, pour le homard par exemple, que les gens pêchent de plus en plus fort car, si cette pêche reçoit des QI, on veut être sûr que les antécédents permettront de devenir millionnaire grâce à la politique actuelle que le ministre Tobin a critiquée. — Klaus Sonnenberg, trésorier, Fédération des pêcheurs de l'Est, 28 mai 1998.

La répartition des quotas selon les antécédents peut aussi récompenser des comportements répréhensibles comme le rejet sélectif et le rejet global. En fait, l'ironie du système, dans certaines régions de l'Atlantique, c'est que les données historiques ont été accumulées à une époque de surpêche. Ce système a donc avantage ceux qui ont le plus abusé de la ressource et pénalisé ceux qui ont réagi en se tournant vers d'autres espèces ou même en s'adonnant à d'autres activités.

C'est bien simple : plus on trichait pendant cette période, plus on mettait de doublures dans les filets, plus on triait et plus on rejetait du poisson, autrement dit plus on détruisait les stocks, plus on est aujourd'hui récompensé à perpétuité par un beau quota bien dodu. Il n'y a aucune justice là-dedans, en tout cas pas du point de vue de la conservation. ... Ce ne sont pas les meilleurs pêcheurs qui achètent les autres; ce sont ceux qui ont le plus facilement accès à l'argent nécessaire pour acheter les quotas des autres. Comment trouvent-ils les capitaux voulus? Eh bien, Dieu seul le sait, mais il est possible qu'ils aient amassé de l'argent en prenant beaucoup de poissons quand les stocks étaient en déclin. — Dr Anthony T. Charles, professeur de gestion, Université St. Mary's, 30 avril 1998.

recherchée, le gouvernement a ensuite offert un prix fixe inférieur de 20 p. 100 à l'offre concurrentielle. Ce deuxième appel d'offres n'a pas permis d'atteindre les réductions voulus pour plusieurs espèces. Par conséquent, le gouvernement a coupé uniformément et aurait dépensé 45 millions de dollars NZ pour acheter 15 800 tonnes de quotas alors qu'il cherchait à les réduire de 21 500 tonnes.

Dans la pêche basée sur les droits de propriété, l'attribution initiale des quotas confère une richesse personnelle considérable aux titulaires (la première génération). Cette situation est souvent qualifiée de pactole pour ceux qui obtiennent les quotas, qui sont gratuits au départ. Comme on peut s'y attendre, ceux qui les obtiennent deviennent alors très favorables aux droits de propriété. Ainsi, les quotas individuels constitueront de formidables barrières financières pour les prochaines générations de petits pêcheurs. Autre problème au moment de l'attribution des quotas : les équipages peuvent revendiquer un droit historique à la pêche et réclamer des indemnités. En outre, on reproche souvent aux quotas individuels d'être injustement exclusifs pour d'autres raisons; la pêche semi-hauturière au crabe des neiges dans le sud du golfe du Saint-Laurent illustre très bien cette critique.

Depuis 1990 environ, 130 pêcheurs du Nouveau-Brunswick, du Québec et de la Nouvelle-Écosse ont pêché le crabe des neiges dans le sud du golfe du Saint-Laurent (zone de pêche du crabe 12) sous un régime de QI (non transférables)⁽⁴⁷⁾. En vertu d'un accord de cogestion avec l'association représentant les détenteurs de quotas, le gouvernement fédéral recouvre une partie des coûts de gestion de la ressource (p. ex. pour la recherche et la surveillance). En retour, il « assure à ses partenaires une part suffisante de la ressource pour générer des revenus permettant d'assumer les responsabilités financières associées à une gestion et une conservation plus efficaces de la ressource »⁽⁴⁸⁾. Certains ont affirmé au Comité que le système des quotas de pêche du crabe fonctionnait très bien, mais d'autres avaient un point de vue tout à fait opposé :

Elle a permis, dans un sens, à un petit noyau de personnes de devenir des millionnaires, et cela a créé des conflits forts dramatiques et chargés d'émotion. Encore une fois, c'est parce que l'accès à la ressource était très limité. — David Coon, directeur de la politique, Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick, 7 mai 1998.

Je vais essayer d'être plus précis en examinant l'un des modèles de privatisation que prise le MPO, soit ce qu'on a appelé le partenariat

(47) Même si le plan de gestion intégré du MPO (annexe VI, version anglaise) parle de QIT, les quotas de pêche du crabe dans la zone 12 ne sont pas transférables, sauf pour la dernière portion de 5 000 livres. Le détenteur d'un QI peut transférer, pour l'année en cours seulement, un maximum de 5 000 livres à un autre détenteur qui a dépassé son quota à la fin de la saison.

(48) *Présentation complémentaire de la Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels*, le 7 mai 1998.

conclu avec la flotte de pêche du crabe des neiges du Nouveau-Brunswick. Il s'agit de 81 titulaires de permis semi-hauturiers, qui, depuis 15 ans, s'en sont donné à coeur joie. Selon un comptable respecté, on peut estimer quelque 500 millions de dollars la valeur de ces 81 titulaires de permis, ce qui veut dire que le titulaire de permis de pêche au crabe des neiges moyen de la zone 12 vaut environ 60 fois plus que le Canadien moyen. Voilà le groupe que les planificateurs du MPO ont activement courtoisé comme partenaire modèle. On peut résumer ce partenariat ainsi : le MPO fait appel aux pleins pouvoirs de l'État fédéral pour accorder à ce groupe des droits de propriété sur la plupart, sinon la totalité du crabe des neiges du sud du Golfe. En contrepartie, le groupe de titulaires de permis assume une partie des coûts annuels de la gestion de la ressource et de la recherche scientifique. Tout semble parfait jusqu'à ce qu'on se rappelle qu'il existe une autre flotte dans le sud du golfe du Saint-Laurent. Cette flotte côtière se compose d'environ 4 000 propriétaires-exploitants qui s'adonnent à une pêche plurispécifique bien structurée et bien réglementée, en comptant d'abord sur le homard, productif et bien dispersé, puis à un éventail de permis permettant de pêcher pendant toute la saison. La flotte côtière bénéficie d'un accès permanent à 10 p. 100 du crabe des neiges. — Michael Belliveau, secrétaire exécutif, Union des pêcheurs des Maritimes, 14 mai 1998

Pour ce qui est de la répartition des revenus, le gouvernement fédéral devra un jour s'attaquer à plusieurs questions litigieuses de fond et décider notamment s'il faut limiter la richesse considérable que créent souvent les permis à quotas pour la répartir entre un plus grand nombre de pêcheurs⁽⁴⁹⁾, ou s'il faut remettre l'argent au gouvernement fédéral sous forme de « rente sur la ressource » en échange du privilège de l'exclusivité⁽⁵⁰⁾. Comme l'a expliqué un témoin :

(49) Par exemple, le plan quinquennal de gestion intégrée de la pêche du crabe des neiges dans la zone 12 du golfe prévoit une formule permettant un partage temporaire du crabe les années où le TAC excède un niveau donné et où les gains des détenteurs de permis de pêche du crabe dépassent un certain niveau.

(50) Quand on les créa en 1986, les QIT de Nouvelle-Zélande étaient fixées en tonnes de poisson. Le gouvernement comptait augmenter ou diminuer les TAC en achetant ou en vendant des quotas. Il a donc imposé un changement sous la forme d'une location de la ressource pour un an. Devant la perspective de payer plus cher pour indemniser les détenteurs de quotas en 1990 (pour des réductions aux TAC de l'hoplostète, du hoki et de la langouste), il a redéfini les QIT, en vertu d'un « accord » avec l'industrie, en proportion du TAC. Les locations de ressources ont été gelées pour 5 ans (sauf augmentations tenant compte de l'inflation), et les indemnisations pour réduction de TAC ont été payées à partir des fonds tirés de la location.

Il s'agit d'une ressource publique qui appartient aux contribuables canadiens. Le gouvernement canadien a bien des moyens de redistribuer les bénéfices aux Canadiens. Ces bénéfices ne devraient pas nécessairement être réservés aux populations qui profitent déjà de leurs liens avec la pêche, et des poissons débarqués. Le gouvernement canadien devrait adopter des politiques sur des questions comme les bénéfices tirées de la ressource, et l'attribution de ces bénéfices. — Bruce Turris, directeur général, Pacific Blackcod Fishermen's Association, 28 avril 1998⁽⁵¹⁾.

En Islande, la situation nous a été décrite comme suit :

À Reykjavik et en d'autres lieux, on accepte largement ce modèle biologique et économique. Cependant, on maintient que le secteur de la pêche devrait payer plus cher pour ce qu'on percevait, au moins par le passé, comme une ressource commune. Les gens à l'extérieur de Reykjavik s'opposeraient farouchement, en général, à tout hausse de l'imposition sur la ressource, qu'ils verraient comme une pression économique sur la compagnie pour laquelle ils travaillent, et contraire à leurs intérêts. Voilà où en est rendu le débat sur les pêches. Les critiques à l'extérieur de Reykjavik aimeraient une nouvelle entente donnant des droits de pêche aux gens qui n'y participent pas à l'heure actuelle, parce qu'ils aimeraient bien s'y lancer tout comme le voisin. À Reykjavik, les critiques du régime veulent surtout accroître la taxation. — Ari Edwald, conseiller spécial du ministre des Pêches de l'Islande, 22 octobre 1998.

En Nouvelle-Zélande, les baux sur la ressource ont été remplacés par un régime de recouvrement de coût en 1994 et, depuis, les coûts évitables de la gestion, de la recherche et de l'application de la loi aux pêches commerciales font maintenant l'objet d'une taxe visant le secteur de la pêche. L'industrie doit payer les coûts évitables qui n'existeraient pas si elle-même n'existait pas. On nous a dit que les titulaires de quotas considèrent que leur droit prime dans les disputes avec d'autres intervenants, et que le régime de recouvrement de coût les a confirmés dans cette opinion. L'évaluation des stocks et l'établissement du TAC incluraient d'autres intervenants (pêcheurs récréatifs, écologistes, Maoris) et font l'objet d'une démarche ouverte et transparente, mais l'influence du « club de détenteurs de quotas » serait disproportionnée par rapport aux autres intervenants parce qu'ils paient une grande part des coûts de la gestion des pêches. Sur le montant payé, on nous a dit que les hypothèses de départ au sujet du rendement

(51) La pêche à la morue charbonnière fait l'objet est l'objet de droits couvrant la totalité du coût de sa gestion et de son contrôle. Il y a également des droits d'accès (permis) et divers droits à payer dans les pêches canadiennes.

financier que les compagnies obtiendraient étaient irréalistes, et que seulement 80 p. 100 des coûts de la gestion sont recouvrés, que l'industrie semble incapable d'absorber tous les coûts ou refuse de le faire et qu'elle hésite beaucoup à dépenser sur la recherche halieutique et la protection de l'environnement. Un autre effet du recouvrement des coûts serait la formation de groupes de pêche commerciale⁽⁵²⁾ selon la situation géographique de l'espèce pêchée.

E. L'emploi et la survie des villages

La gestion communautaire peut être un outil efficace. Elle n'a pas toujours la faveur des pêcheurs. ... Vous devez reconnaître que ce n'est pas en exerçant des pressions politiques dans la répartition des quotas à une petite échelle ou à une échelle locale qu'on peut obtenir le succès escompté. Il est parfois plus difficile de résister aux pressions politiques à l'échelle locale qu'au niveau provincial ou fédéral. — L'honorable David Anderson, C.P., député, ministre des Pêches et des Océans, 26 novembre 1998

Je ne pense pas que ce soit le rôle du gouvernement, en définitive, de recourir à des moyens artificiels pour soutenir les localités. — Dr Peter H. Pearce, professeur, Université de la Colombie-Britannique, 5 mai 1998.

....[N]otre société est fondée sur le progrès et la croissance économiques. ... Je vous affirme qu'aujourd'hui les gens ne veulent pas revenir avant la révolution industriel et dire « nous n'allons pas clôturer de terrains parce que cela nuira aux agriculteurs ». — Dr Ragnar Arnason, professeur d'économie des pêches, Université d'Islande à Reykjavik, 22 octobre 1998

Maintenant qu'il y a une tendance ... à la consolidation et à l'accroissement des rendements, les différends sur la politique des pêches se sont élargis. On peut voir une distinction claire entre les régions très peuplées, comme celle de Reykjavik, et les zones rurales où une bonne partie de la population travaille directement à la pêche. — Ari Edwald, conseiller spécial du ministre des Pêches de l'Islande, 22 octobre 1998

Depuis 1991, le débat porte de plus en plus sur les injustices du système. Les gens voient de leurs propres yeux ce qui arrive quand l'un des leurs, qui vit dans le village depuis 30 ou 40 ans, un pilié de la communauté, cède tout à coup quelque chose auquel il estime avoir contribué. ... Ces villages ont été à la merci des propriétaires de quotas individuels, ce qui s'est révélé un fardeau financier très lourd pour de nombreux villages qui se sont trouvés obligés d'intervenir lorsqu'un propriétaire local vendait son bateau. Autre

(52) À ce sujet, on nous a dit qu'un stock d'hoplostène orange, espèce importante en Nouvelle-Zélande, est maintenant en déclin rapide. Sa biomasse serait à 4 p. 100 de l'estimation originale lorsque la pêche, gérée par un tel groupe, a commencé en 1994. Pour la plupart des stocks, on nous dit que la biomasse est inconnue. En 1997, on ne connaît pas du tout le rendement maximal viable de 56 p. 100 des 150 stocks gérés par quotas.

résultat des quotas, il y a eu une accumulation de chalutiers-usine capables de transformer le poisson en mer. — Olafar Hannibalsson, commentateur politique et député suppléant en Islande, 29 octobre 1998

Cette inquiétude [sur les effets de la transférabilité] n'existe pas en Nouvelle-Zélande à cause de la nature de l'économie et du fait qu'il n'y a guère de localités qui dépendent exclusivement ou même avant tout de la pêche. Notre économie est très diversifiée. Ce problème n'est pas apparu. — Dr John H. Annala, gestionnaire, Politique scientifique, ministère des Pêches de la Nouvelle-Zélande, 27 octobre 1998

Nous avons une ressource publique qui a été privatisée en l'absence de tout débat public et qui s'est retrouvée entre les mains non pas des pêcheurs, mais bien des compagnies qui exploitent des usines. Quelle est l'étape suivante? Dans les localités côtières, nous ignorons la réponse à cette question. Nous n'avons aucun contrôle là-dessus. — Arthur Bull, coprésident, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 avril 1998

Sa [le MPO] principale fonction — et probablement la seule — c'est de voir combien cela va coûter. C'est une démarche à courte vue, parce qu'il ne pense pas plus loin et ne se demande pas: « Combien cela va coûter si les pêches ne prospèrent pas dans ces localités côtières? » — John Radosevic, président, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 mai 1998

Si la vision pour les pêches en est une de privatisation et de contrôle accru des ressources par un moins grand nombre de personnes, alors l'approche des QIT est une réussite. Si le but est de procurer à quelques individus et sociétés des droits exclusifs à l'exploitation d'une ressource commune, alors les QIT sont un succès. Si l'objectif est de maximiser les profits et de minimiser les avantages qu'ils peuvent procurer à la population et aussi de marginaliser les localités côtières, alors les QIT sont un succès. — Cliff Atleo, membre du Nuuchah-nulth Tribal Council, 17 novembre 1998

Il faudrait que les villages dont la pêche a toujours été le gagne-pain aient accès à la ressource locale vue comme un bien public collectif. Cela ne veut pas dire qu'il faut leur céder des droits de propriété privée sur la ressource, par exemple des QIT, mais plutôt des droits collectifs, des droits publics. ... Les QIT ont l'effet inverse et en sont l'antithèse. — David Coon, directeur de la politique, Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick, 7 mai 1998

...[L]a motivation et l'horizon temporel pour un membre d'une collectivité ou pour celle-ci peuvent être un peu plus longs qu'un trimestre financier, parce que ces gens ont l'intention de rester. ... J'admettrai cependant qu'on se prend facilement à rêver sur cette question : il y a des factions et des intérêts au sein des plus petites populations qui peuvent donner lieu au même genre de problèmes. ... Je pense cependant qu'une approche communautaire est, à terme plus conforme à la façon de fonctionner de ce coin de pays. — Philip M. Saunders, professeur agrégé, École de droit de l'Université Dalhousie, 1^{er} octobre 1998.

L'emploi dans une pêche fondée sur les droits de propriété est réputé plus stable, plus permanent et moins saisonnier que dans la pêche concurrentielle où la ressource est de propriété commune.

Cependant, il faut insister sur le fait qu'au Canada, la pêche commerciale constitue le fondement économique et social d'une foule de localités qui sont surtout de petits villages isolés. Quant à la petite pêche, ce n'est pas seulement une activité économique, c'est également le fondement de la société. Les quotas individuels, particulièrement les quotas transférables, entraînent invariablement une réduction de la taille de la flotte et du nombre de pêcheurs, une diminution du nombre d'usines de transformation du poisson et du nombre d'employés et une réduction de la demande de services à terre connexes.

Le Comité partage les inquiétudes réelles de ceux qui craignent que les quotas transférables aboutissent à une concentration des permis entre les mains de quelques rares individus ou entreprises privilégiés et, en plus, sonnent le glas d'économies locales et de petits villages où les quotas de pêche et la transformation des prises bénéficient à toute une région côtière. Lorsque l'on tient compte des retombées économiques indirectes de la pêche, un scénario prévoyant le transfert des quotas et des activités de transformation dans d'autres lieux ne saurait être que catastrophique pour les populations côtières et finirait coûter très cher aux contribuables. À cet égard, nous commençons peut-être seulement à entrevoir et à comprendre les conséquences de l'introduction des QIT sur la côte Est.

En pratique, nous avons vu des compagnies titulaires de ces allocations d'entreprise fermer des usines de conditionnement du poisson dans le Canada atlantique, et ces allocations ont alors été déplacées ailleurs. À mon avis, c'est un échec de l'opération : rappelez-vous Canso. — Dr Anthony T. Charles, professeur de gestion, Université Saint Mary's, 30 avril 1998

À cet égard, les quotas individuels non transférables ne créent aucune difficulté. Par ailleurs, les transferts de quotas individuels pourraient être limités à l'intérieur de régions géographiques étroitement définies comme formant une « collectivité » afin de réduire les effets négatifs mentionnés.

La « gestion communautaire » et les « quotas communautaires » ont aussi été mis de l'avant lors des audiences du Comité comme un meilleur moyen de gérer les stocks de poisson et

de protéger l'emploi local⁽⁵³⁾. Dans certaines parties de la Nouvelle-Écosse, les membres du Comité ont appris que quelques flottes de petits bateaux de pêche du poisson de fond avaient mis au point un système de quotas communautaires. En vertu de ce système, une quantité donnée de poisson est attribuée sur une base communautaire, la côte étant divisée en sections aux fins de la gestion locale. D'abord mise à l'essai dans la collectivité de Sambro (près de Halifax), cette formule communautaire s'est étendue à d'autres régions. Par exemple, du côté néo-écossais de la baie de Fundy, les pêcheurs à engins fixes ont signé un contrat avec un conseil de gestion appelé le Fundy Fixed Gear Council. Les pêcheurs fixent eux-mêmes leurs propres quotas hebdomadaires en respectant le quota global attribué par le MPO. La méthode de gestion locale préconisée, dite des « jours de pêche », dissuaderait, semble-t-il, le rejet de poissons en mer.

Le Comité a également entendu parler d'une proposition mise de l'avant par une organisation incorporée, établie pour représenter les pêcheurs côtiers de la région néo-écossaise du golfe du Saint-Laurent (de la frontière du Nouveau-Brunswick jusqu'au cap Nord). Composé de représentants de huit organisations de pêcheurs côtiers, le Gulf Nova Scotia Fleet Planning Board (FPB) représente environ 75 p. 100 des 685 des pêcheurs côtiers authentiques⁽⁵⁴⁾, ainsi que 16 entreprises de pêche dites « professionnelles » dont neuf chalutiers de pêche du poisson de fond détenteurs de QIT. Par l'intermédiaire du FPB, les pêcheurs côtiers espéraient acheter ces QIT, leurs propriétaires ayant volontairement signé des ententes de vente. Le FPB comptait ensuite répartir ces quotas entre les pêcheurs, qui lui paieraient un droit (sur chaque livre de poisson) afin de rembourser le prêt⁽⁵⁵⁾.

En Colombie-Britannique, les membres du Comité ont appris qu'il y avait un fort mouvement en faveur d'une répartition régionale du poisson comme moyen de stabiliser les économies côtières locales. Au sujet de la possibilité d'instituer pareils quotas, des représentants

(53) Voir Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick, *Beyond Crisis in the Fisheries: A proposal for Community Based Ecological Fisheries Management*, 1997.

(54) Depuis 1982, les objectifs du programme d'émission de permis aux pêcheurs authentiques dans le sud du golfe du Saint-Laurent ont été d'assurer l'accès aux avantages de la pêche à ceux dont c'est le principal moyen de subsistance, d'accorder le plus de permis possible au plus grand nombre de pêcheurs possible et de stopper l'augmentation du nombre de personnes dépendant de la pêche. Le seul moyen de devenir un pêcheur authentique consiste à reprendre ce statut d'un pêcheur qui quitte l'industrie. La politique établit les exigences pour l'obtention de certains permis et officialise l'accès traditionnel des pêcheurs côtiers à plusieurs espèces.

(55) Le Comité a appris que le FPB avait déjà acheté une petite partie des quotas à partir des revenus générés par l'accord sur le partage du crabe dans le sud du golfe du Saint-Laurent (zone 12).

de 14 Premières nations vivant sur la côte ouest de l'île de Vancouver ont fait valoir que le MPO utilise déjà cette méthode pour répartir le poisson comestible entre un grand nombre de collectivités autochtones; ils nous ont aussi informés qu'ils proposaient la création d'un conseil régional de gestion aquatique pour gérer les pêches dans la région en attendant la négociation d'un traité avec le gouvernement.

Les quotas communautaires et la gestion communautaire sont de nouvelles formules prometteuses et opportunes pour certains types de pêche⁽⁵⁶⁾, mais ils ne sont pas aussi bien définis que les quotas individuels comme modèles de gestion des pêches. Certains problèmes fondamentaux associés à ces méthodes incluent la définition de l'expression « pêche communautaire » et la délimitation des différentes « collectivités », y compris leurs prolongements équitables en mer⁽⁵⁷⁾.

En Nouvelle-Zélande, le Comité a appris qu'il n'y a pas de restriction sur les transferts de quotas, ni de système officiel pour évaluer l'impact socio-économique des QIT, et que la seule évaluation vigoureuse du rendement du régime se trouve dans l'effectif viable des stocks de poisson. Un autre porte-parole de ce pays a affirmé que les pêches ne figurent pas en aussi bonne place dans la conscience des Néo-Zélandais que dans celle des Canadiens, que la planification communautaire a été abandonnée en faveur du régime à quotas et que les conséquences communautaires ou sociales de ce régime n'ont jamais été prises en compte dans les équations sur les avantages ou les coûts des QIT. En Nouvelle-Zélande, les chercheurs viennent tout juste commencer à étudier l'impact social des QIT sur les populations rurales.

En Islande, les quotas individuels sont transférables entre bateaux de la même région. Les transferts interrégionaux sont soumis à certaines restrictions afin de stabiliser l'emploi local, mais on les considère peu importants et ils sont rarement bloqués. Les membres du Comité ont été surpris d'apprendre qu'on tient compte des huit circonscriptions électorales du pays, représentées par des députés, lors d'un transfert proposé. Pour ce qui est des quotas distribués au

(56) Il existe une forme de gestion communautaire pour presque toute la pêche du homard de l'Atlantique. Pendant de nombreuses décennies, la pêche du homard a été gérée par la limitation de l'effort de pêche (p. ex. restriction du nombre de nouveaux permis, fixation de la taille minimale des homards et des périodes de fermeture) plutôt que par des quotas.

(57) En 1982, le groupe de travail Kirby sur les pêches de l'Atlantique a estimé que, sur la côte est seulement, la pêche commerciale à Terre-Neuve, dans les Maritimes et dans les régions côtières du Québec était le moyen de subsistance de plus de 1 300 petites collectivités, dont la moitié dépendaient d'une seule activité économique. Groupe de travail sur les pêches de l'Atlantique (1982), p. 73.

début de la campagne de pêche, on nous a dit que des restrictions sont apparues récemment : les bateaux de pêche ne peuvent transférer ou vendre que la moitié de leurs quotas, et toutes les transactions sont soumises au marché. Lorsqu'un bateau de pêche est transféré d'une localité à une autre, avec son quota, les pêcheurs et les pouvoirs locaux ont le premier droit d'achat sur ce bateau.

On nous a dit ce qui suit, sur le déplacement des quotas entre localités en Islande :

L'Islande présente une contrainte communautaire aux dispositions de transfert. ... On s'inquiète beaucoup du fait que les localités éloignées perdraient leur quota en faveur de Reykjavik, la capital et d'autres lieux. Plutôt que d'accorder des quotas strictement communautaires, on utilise un droit de premier refus. Si un quota doit quitter une région donnée, il faut d'abord l'offrir aux gens de cette région. Il est intéressant de constater... que les quotas quittent en fait Reykjavik. Il s'agit là d'une idiosyncrasie de l'Islande. Les quotas s'en vont plus tôt qu'ils n'arrivent. — Leslie Burke, directeur, Direction des analyses politiques et économiques (région des Maritimes), ministère des Pêches et des Océans, 20 février 1997.

Ni le régime à quota ni notre gestion n'offrent de protection pour les localités. Cela ne leur fait pas de tort non plus. Nous avons vu un mouvement de quota entre circonscriptions, depuis la création du régime. Il n'y a pas de tendance directe ou claire d'une circonscription à une autre, ou à destination d'une circonscription particulière. Ces transferts se font entre circonscriptions et au sein des mêmes circonscriptions surtout. Les changements au niveau des débarquements, d'une année à l'autre, ne sont pas plus considérables depuis l'introduction du régime qu'avant. — Ari Edwald, conseiller spécial du ministre des Pêches de l'Islande, 22 octobre 1998.

« DROIT PUBLIC DE PÊCHER » UN QUOTA PRIVÉ?

63. ... [L]es sujets de notre royaume auront et conserveront tous les droits, libertés et concessions ci-devant mentionnés, dûment et pacifiquement, librement et paisiblement, pleinement et entièrement, pour leur jouissance et celle de leurs héritiers, de notre part et de celle de nos héritiers, en toute question et en tout lieu, à jamais, comme il a été dit. En outre, serment a été fait, de notre part et de celle des barons, de respecter, de bonne foi et sans mauvaise intention, toutes les dispositions susmentionnées, devant les témoins ci-haut mentionnés et de nombreux autres. Remis de notre mais, dans la plaine dite de Runnymede sise entre Windsor et Stanes, le quinzième jour de juin, en la dix-septième année de notre règne. — La grande Charte

des libertés anglaises, décrétée par le Roi Jean, à Runnymede, le 15 juin 1215 [traduction]

J'essaie d'éviter de parler de la Grande Charte parce que j'ennuie royalement mes étudiants quand je le fais mais je n'ai pas le choix ici. ... Depuis son adoption, ni le gouvernement ni la Couronne n'accordent ce droit dans les pêches, mais les assemblées législatives pourraient le faire en adoptant une loi claire et explicite en ce sens. On exagère peut-être en disant qu'un permis de pêche est simplement un privilège. — Philip M. Saunders, professeur agrégé, École de droit de l'Université Dalhousie, 1^{er} octobre 1998

Le Roi Jean Senterre d'Angleterre, lorsque, en 1215, il a signé la Grande Charte, a également renoncé au droit de la Couronne d'accorder des droits de pêche privée, enchâssant du même coup l'idée de pêche publique. — Dr Peter H. Pearse, professeur, Université de la Colombie-Britannique, le 5 mai 1998

Le projet de loi C-62 nous préoccupe sincèrement. Le ministre du jour peut être une personne très gentille, il peut être un dictateur bienveillant. Nous pouvons avoir une très bonne situation ou alors une autre dans laquelle quelqu'un décide d'abuser de ces pouvoirs. — Roy Alexander, conseiller auprès de NTC Fishermen, Nuuchah-nulth Tribal Council, 17 novembre 1998

Il convient de se demander sérieusement s'il s'agit là d'un moyen légitime de modifier les droits dans une démocratie parlementaire fondée sur la règle de droit. ... Après plus de huit siècles d'existence, le droit public de pêcher mérite bien que chaque député ait le courage d'en débattre et de voter sur la question selon sa conscience et non selon la ligne du parti. — Christopher Harvey, c.r., « The Abolition of the Public Right of Fishery Proposed by Bill C-62 ». Vancouver, 25 novembre 1996

Le prétendu « droit public à la pêche » est une question qu'on a soulevé durant les audiences du Comité sur la privatisation et sur les permis à quotas individuels dans les pêches commerciales canadiennes.

Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur les pêches*⁽⁵⁸⁾ (adopté pour la première fois en 1868) définit les pouvoirs législatifs du ministre des Pêches et Océans comme suit :

7(1) En l'absence d'exclusivité du droit de pêche conféré par la Loi, le ministre peut, à discrétion, octroyer des baux et permis de pêche ainsi que des licences d'exploitation de pêcheries — ou en permettre l'octroi —, indépendamment du lieu de l'exploitation ou de l'activité de pêche.

(58) Sous « baux, permis et licence de pêche ».

(2) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, l'octroi de baux, permis et licences pour un terme supérieur à neuf ans est subordonné à l'autorisation du gouverneur général en conseil.

Comme on l'a déjà mentionné, de nouveaux pouvoirs sont proposés dans la *Loi sur les pêches* pour permettre au ministre des Pêches et des Océans de conclure avec certains groupes de pêcheurs des accords de partenariat pluriannuels à long terme qui lient les parties. Selon le MPO, ces accords vont notamment officialiser le rôle des intervenants dans les décisions de gestion touchant certaines pêches, et garantir une plus grande sécurité à l'endroit des permis de pêche.

Cependant, on ne sait pas très bien ce que signifie long terme dans ce contexte, et s'il est nécessaire d'apporter à la *Loi sur les pêches* les changements proposés dans le projet de loi C-62 de la dernière Législature⁽⁵⁹⁾ pour conclure des accords de partenariat, ou si les ententes actuelles de cogestion entre certaines organisations de pêche et le gouvernement fédéral sont même « légales ». Les détracteurs de C-62 ont soutenu que, même s'il n'est pas défini explicitement, l'objectif des articles 17 à 22 sur les Accords de gestion des pêches était d'abroger ou de supprimer le droit public de pêcher qui date de plusieurs siècles dans la common law.

Au Canada, la *Loi constitutionnelle de 1867* a intégré les pratiques constitutionnelles britanniques au droit canadien. Les membres du Comité ont appris que la common law prévoit, en matière de pêche (depuis de la Grande Charte) un droit public d'accès aux pêches dans les eaux de marée. On nous a dit également que dans les eaux de marée, des droits de pêche exclusifs ne peuvent être créés ou reconnus que par sanction expresse du Parlement (en vertu d'une loi). Autrement dit, il existe un droit public à pêcher qui ne peut être abrogé que par l'adoption d'une loi compétente par le Parlement. À ce sujet, un juriste qui a comparu devant nous a formulé les observations suivantes :

Un QIT est plus qu'un permis. Il accorde un droit tangible.

... [J]e crois qu'il y a actuellement un procès à ce sujet, où il est soutenu qu'en procédant par voie administrative, l'État agirait clairement sans autorisation explicite de la loi, ce qui serait nier le droit public de pêcher, un droit qui est admis depuis la Grande Charte. Je suppose que ce sera au juge d'en décider.

(59) Le projet de loi C-62, Loi concernant les pêches, a été déposé à la Chambre des communes le 3 octobre 1996, puis est mort au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement.

Le problème que soulève le projet de loi — et c'est en partie un débat politique — est le degré de latitude à donner au ministre pour accorder ces droits ou les retirer. ... Il faudrait vraiment soumettre cette question aux tribunaux.

... [L]e fait de considérer les ententes de partenariat comme des dispositions administratives, de considérer la pêche comme une propriété privée et de restreindre le droit public de pêcher, peut constituer une abrogation inacceptable de ce droit. À mon avis, c'est là que se situe le problème. — Philip M. Saunders, professeur agrégé, École de droit de l'Université Dalhousie, 1^{er} octobre 1998.

L'accès public à la pêche est une question qui figurait également dans le débat entourant certaines pêches autochtones exploitées en vertu de la stratégie des pêches autochtones du gouvernement fédéral en Colombie-Britannique⁽⁶⁰⁾. En ce qui concerne les pêches autochtones, on pourrait observer en toute justice que le sujet va au-delà des questions de pêche, telles que définies normalement, et concerne beaucoup les revendications territoriales, les traités, l'autonomie et le gouvernement responsable, ainsi que les réclamations d'une plus grande part des ressources comme réparation des torts historiques allégués et pour la promotion de l'autosuffisante économique. Il est intéressant de noter que le juge en chef de la Cour suprême du Canada a dit ceci dans un arrêt sur une cause de droit autochtone en août 1996 :

En outre, il convient de signaler que les droits ancestraux affirmés et reconnus par le paragraphe 35(1) existent dans un contexte juridique où, depuis l'époque de la Grande Charte, on reconnaît en common law un droit de pêcher dans les eaux à marée qui ne peut être aboli que par l'édition de textes législatifs constitutionnels : les sujets de Sa Majesté

(60) En mai 1990, l'arrêt *Sparrow* de la Cour suprême du Canada faisait jurisprudence en établissant que le droit existant des Autochtones à la pêche à des fins alimentaires, sociales et cérémonielles, constituait un droit protégé par la Constitution, au premier rang de priorité après la conservation. La Cour fit savoir au gouvernement que celui-ci avait l'obligation fiduciaire de protéger les droits et le bien-être des peuples autochtones. La Cour suprême établissait également la nécessité de consulter les peuples autochtones lorsque leurs droits de pêche sont en cause. En réponse à cet arrêté, le gouvernement fédéral a lancé la Stratégie sur les pêches autochtones (SPA) en 1992. La SPA est un programme pluriannuel visant à négocier des ententes avec les Premières nations sur la gestion de leurs ressources alimentaires, sociales et cérémonielles. La plupart de ces ententes ont permis d'aider financièrement les Autochtones à participer à l'évaluation et à la surveillance des stocks, ainsi qu'à l'application de la Loi et à l'amélioration de l'habitat. Toutefois, le MPO a également autorisé des organismes autochtones à capturer et à vendre du poisson dans trois régions de la Colombie-Britannique dans le cadre du Programme dit de ventes pilotes de la SPA.

ont le droit non seulement de naviguer mais également de pêcher en haute mer et dans les eaux de marée... Il est établi sans conteste en droit depuis la Grande Charte qu'aucune nouvelle pêcherie exclusive ne peut être créée par concession royale dans les eaux à marée, et qu'aucun droit public de pêcher dans ces eaux, existant alors, ne peut être retiré sans texte législatif constitutionnel⁽⁶¹⁾.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Ma vision de l'avenir et de ce que nous cherchons à réaliser, c'est une pêche qui est viable, durable et bien gérée; une pêche qui permet aux propriétaires-exploitants indépendants et à leurs employés de bien gagner leur vie et qui assure aux villages côtiers une certaine prospérité économique; une pêche qui est composée de secteurs côtier, semi-hauturier et hauturier en bonne santé; une pêche ouverte à tous les secteurs, commercial, autochtone et récréatif; et une pêche dans laquelle le gouvernement et l'industrie collaborent à l'atteinte de ces objectifs. — L'honorable David Anderson, C.P., député, ministre des Pêches et des Océans, 26 novembre 1998

La question de savoir qui est vraiment propriétaire des poissons qui nagent dans l'océan ne laisse planer aucun doute. Le fait est que c'est moi qui en suis propriétaire, et vous l'êtes également, ainsi que tous les Canadiens. En fait, l'une des principales raisons pour laquelle moi-même, en tant que Canadien, et tous les autres Canadiens avons à coeur de préserver nos ressources océaniques, c'est que c'est moi, en tant que Canadien, qui les possède et en tire profit. ... Il faut bien comprendre que le poisson demeure propriété publique. Il ne doit y avoir aucun doute là-dessus, et il en est de même pour le pétrole, le gaz, ou encore le bois sur les terres domaniales. Dans tous ces exemples, nous ne donnons pas notre pétrole ou nos arbres, et cetera. — Dr Anthony T. Charles, professeur de gestion, Université St. Mary's, 30 avril 1998

Nous avons peut-être repéré le problème comme étant un manque de droits de propriété. ... Cependant, cette conclusion est fausse si l'hypothèse de départ est fausse. C'est un peu comme si l'on se promenait avec un marteau et que tout commençait à ressembler à un clou. — Philip M. Saunders, professeur agrégé, École de droit de l'Université Dalhousie, 1^{er} octobre 1998

Ce n'est pas en imposant le modèle du droit de propriété qu'on trouvera la solution toute faite. Il faut un ensemble de politiques, et tous les intervenants, les savants et les gens au pouvoir doivent surveiller le système de très près. — Catherine Wallace, chargée de cours principale en politique et économie publique, School of Business and Public Management, Université Victoria de Wellington, 27 octobre 1998

(61) R. c. Gladstone, Cour suprême du Canada, 21 août 1996, par J.C.C. Lamer au paragraphe 67. Le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 garantit les droits de traité existants et les droits autochtones.

La plupart des économistes sont des pousse-crayons qui ne connaissent pas toutes les complexités de l'industrie de la pêche. C'est pourquoi ils acceptent sans discuter les QIT dans bien des cas. En théorie, c'est un merveilleux système, mais seulement en théorie. — Dr Parzival Copes, professeur émérite d'économie, Université Simon Fraser, 21 mai 1998

[On note] l'émergence de modèles de gestion communautaire qui sont actuellement en place en Nouvelle-Écosse. Il y a d'autres cas de gestion communautaire qui apparaissent ailleurs dans le Canada atlantique. Il importe de savoir que c'est la principale tendance mondiale dans la gestion des pêches. — Arthur Bull, coprésident, Nova Scotia Coastal Communities Network, 30 avril 1998

Toute tentative de privatisation des pêches par l'introduction d'un système fondé sur les quotas doit être gérée en fonction d'une vision de la société que l'on souhaite pour l'avenir. En Nouvelle-Zélande, nous n'avons pas vraiment pris le temps de réfléchir à ce que nous voulions exactement, mais dans les années 80, la tendance poussait très nettement dans le sens d'un système axé sur le marché. ... Nous avons d'excellentes raisons pour agir ainsi en Nouvelle-Zélande. Je ne suis pas sûr que ces arguments soient aussi valables au Canada. — Hamish Rennie, chargé de cours, département de géographie, Université de Waikato, Nouvelle-Zélande, 4 juin 1998

Les fonctionnaires islandais sont parvenus à acquérir une renommée mondiale [pour le système de gestion islandais], et ici au pays, de nombreux rapports d'institutions et de médias étrangers louangent ce système et considèrent que tous le monde devrait l'adopter... Ces rapports sont fondés sur des données qui sont produites, choisies, envoyées et la plupart du temps interprétées par les créateurs mêmes de ce système. — Arthur Bogason, président, Association nationale des propriétaires de petits bateaux, 29 octobre 1998

Le système politique n'a pas été en mesure de résoudre ces questions parce que tous les partis sont divisés à ce sujet en Islande. Aucun parti n'a pu se constituer un programme exclusivement à partir de ces questions de manière que l'électorat islandais puisse adopter ou rejeter ce système. — Olafur Hannibalsson, observateur politique et député suppléant en Islande, 29 octobre 1998

Il y a deux voies sur la question des modifications de la Loi sur les pêches. L'une consiste à adopter le projet de loi du gouvernement, qui permettra à celui-ci d'accorder un droit exclusif de pêche à un groupe déterminé; ce serait alors abandonner une liberté fondamentale arrachée à la Couronne par la signature forcée de la Grande Charte en 1215. L'autre façon consisterait, évidemment, à faire en sorte que la pêche demeure une ressource publique... — John Radosevic, président, United Fishermen and Allied Workers Union, 5 mai 1998

Les tenants des droits de propriété tendent à rattacher tous les problèmes des pêches au fait que le poisson est vu comme une ressource publique. Cependant, les témoignages que nous avons entendus semblent montrer que les quotas individuels ne sont certainement pas la panacée que le gouvernement, les gestionnaires des pêches, certains chroniqueurs et éditorialistes et la plupart des économistes avaient espérée. Même si leurs plus fervents défenseurs prétendent qu'ils peuvent être conçus de manière à résister à toute critique, les quotas privés ont de très graves défauts et créent de nouveaux problèmes. Beaucoup ont affirmé au Comité que l'approche basée sur les droits de propriété avait été désastreuse pour la conservation des stocks et pour les collectivités tributaires de ces stocks.

Les pêches canadiennes diffèrent beaucoup des pêches islandaises et néo-zélandaises. Plus nous entendons de témoignages à ce sujet, plus cela nous semble évident. Nous remettons toutefois en question l'affirmation faite par de nombreux intervenants, notamment des fonctionnaires du MPO, selon laquelle les exemples dont ces personnes disposent montrent qu'il est possible d'établir des droits de propriété dans le secteur de la pêche tout en maintenant des pêches locales et de petite et moyenne envergures qui soient vigoureuses et pratiquées par des propriétaires/exploitants individuels. Les témoignages francs des experts de ces pays — qui critiquaient souvent de manière cinglante les répercussions des QIT — nous laissent entendre qu'il pourrait en être autrement.

Le MPO et d'autres intervenants aussi ont déclaré à maintes reprises qu'il y avait au Canada « trop de pêcheurs et pas assez de poissons ». Les QIT sont indéniablement un moyen des plus efficaces pour rationaliser ou réduire la taille de la flotte de pêche (le nombre de pêcheurs), mais certains membres du Comité s'interrogent sur la nécessité de rationaliser le secteur des petits bateaux, qui exploite moins intensivement la ressource que les flottes de navires à la fine pointe de la technologie. En effet, la surcapacité des flottes découle beaucoup plus de l'équipement de haute technologie, de la capacité de capture et de l'effort de pêche global que du nombre de pêcheurs. En fait, la réduction du nombre de pêcheurs pourrait bien avoir peu d'effets sur la diminution de la capacité de pêche. En passant, beaucoup de témoins ont dit au Comité que l'histoire montrait que le secteur des petits bateaux et des exploitants de petites usines était capable de s'adapter et de demeurer concurrentiel même lorsque la situation changeait. Dans une industrie marquée par un cycle de forte croissance et de déclin comme la

pêche, les artisans des politiques et décideurs devraient accorder une grande valeur à une telle capacité d'adaptation.

L'argument du MPO voulant que les permis à quotas favorisent l'« efficience » — ce que les économistes définissent comme étant un moyen de tirer le maximum des ressources au moyen d'un investissement en main-d'oeuvre et en capital le plus faible possible — est trop simpliste et trop restrictif dans le cas des pêches. Quant à la protection de l'intérêt public, il serait peut-être plus raisonnable de viser comme objectif de tirer le maximum de chaque poisson capturé. Pour ce qui est de l'efficience, on pourrait avancer avec certitude que la pêche traditionnelle (concurrentielle) est plus compatible avec le système de la « libre entreprise » que les quotas individuels parce que la pêche concurrentielle récompense ceux qui travaillent le plus fort.

Des témoins ont rappelé au Comité que le concept de la propriété commune jumelée à un accès limité, quoiqu'il ne soit pas parfait, peut être raffiné pour atteindre les objectifs de l'État, notamment réduire la capacité de pêche excessive (si cela devait être un objectif). Par exemple, les programmes de rachat de permis peuvent être mis en oeuvre sans recourir à des droits de pêche fondés sur la propriété. Il convient de souligner que la propriété commune de la ressource est souvent assimilée à tort à un « libre accès » à la ressource. Au Canada, la pêche fondée sur la propriété commune est une pêche à accès limité. La propriété commune de la ressource ne pose pas non plus de problèmes; la pêche du homard sur la côte est ainsi basée sur ce concept, avec un contrôle de l'effort de pêche et sans quotas, et c'est la mieux gérée de toutes nos pêches.

Idéalement, le système de gestion des pêches devrait posséder toute la souplesse voulue pour s'adapter à chaque cas particulier parce que la pêche englobe un système biologique, économique et social complexe où interviennent de nombreux facteurs. Chaque espèce de poisson est caractérisée par ses comportements, sa population, sa distribution, et sa valeur marchande. La durée des saisons de pêche varie selon l'espèce, bien sûr, mais aussi selon la région et selon l'année. Les pêcheurs détiennent différents types de permis, ils ont des bateaux de pêche de dimensions différentes, ils utilisent des engins de pêche différents, ils appartiennent à différentes organisations et ils consacrent des sommes et un temps différents à leur activité. La complexité de l'industrie varie beaucoup d'une région à l'autre et le contexte social diffère énormément entre les régions. Les méthodes de transformation du poisson sont aussi variées que

les régions de pêche. La pêche défie toutes les généralisations simplistes. C'est pourquoi il est préférable de ne pas s'en remettre à un seul système qui s'applique à tous et partout.

Les permis à quotas individuels devraient donc être considérés comme l'un des outils de gestion à utiliser parmi d'autres, et non comme le seul de ces outils. D'après les témoignages entendus, ces permis devraient être limités aux secteurs où il y a relativement peu d'intervenants, où les stocks sont relativement stables et où les collectivités sont relativement peu dépendantes de ces stocks. Ce type de permis serait probablement plus indiqué dans le cas des pêches de nature plus industrielle, comme la pêche de la morue charbonnière du Pacifique.

Il y a aussi une autre question importante à examiner : faut-il limiter les revenus générés par les permis à quotas en répartissant d'une manière ou d'une autre la richesse entre les pêcheurs ou en la retournant au gouvernement fédéral sous forme de « rente » sur la ressource en échange du privilège exclusif d'exploiter une ressource « privée », mais « appartenant néanmoins à l'ensemble de la population »? Dans certaines situations, les quotas privés, qu'ils soient transférables ou non, ont permis à des pêcheurs de devenir millionnaires en exploitant une ressource qui est dans bien des cas au bord de l'épuisement.

On a également porté à notre attention que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer préconise que les mesures de conservation et de gestion des ressources halieutiques tiennent compte des besoins économiques des collectivités côtières. En reconnaissant le lien entre les petites collectivités de pêche et la garde des ressources halieutiques adjacentes, le Code de conduite des Nations Unies pour une pêche responsable (article 6.18) invite les États à protéger les droits des collectivités indigènes et des petites localités de pêcheurs. En tant que signataire de cette convention et d'autres ententes des Nations Unies, le gouvernement fédéral a le devoir de protéger les intérêts de ses flottes de petits bateaux de pêche. Dans les pêches à petite échelle où les propriétaires-exploitants individuels prédominent, une approche communautaire où les règles et les règlements de gestion des pêches sont fixés localement convient probablement mieux que des quotas individuels. Les approches axées sur les droits de propriété oublient qu'il se peut que les collectivités disposent déjà de processus sociaux bien établis (traditionnels) pour permettre l'accès à une pêche.

Dans des rapports antérieurs, le Comité sénatorial permanent des pêches déplorait le fait que nous attendions depuis trop d'années une vision claire, cohérente et explicite de la pêche assortie d'objectifs, de priorités et de stratégies spécifiques pour d'une part donner au gouvernement et à l'industrie de solides bases sur lesquelles asseoir leurs décisions à long terme

et d'autre part garantir que ces deux acteurs vont dans la même direction. Pour atteindre des objectifs communs dans le domaine de la pêche, il faudra que tous les intervenants s'entendent sur le sens des mots « surcapacité », « efficience », « propriété », « cogestion » et « partenariat ». Qu'ils constituent des « droits d'allocation », des « droits d'utilisation », des « droits de quasi-propriété » ou bel et bien des « droits de propriété », il est certain que les quotas individuels représentent une rupture radicale par rapport aux traditions dans le domaine des pêches.

Les QIT concentrent, au fil des ans, l'accès aux pêches entre les mains d'un groupe toujours plus restreint, mais riche; en fait, on peut pratiquement affirmer que cette « rationalisation » (c.-à-d., la réduction du nombre de pêcheurs et de bateaux) constitue leur raison d'être. Beaucoup craignent que cela aboutisse un jour à une « corporatisation » de la pêche, qui deviendra alors une industrie gérée comme une usine et où les employés seront ceux qui en tiraient traditionnellement leur subsistance, c'est-à-dire les pêcheurs indépendants. Dans certains secteurs, les opinions sont très fortement colorées par l'éternel débat sur les avantages économiques, sociaux et environnementaux relatifs de la pêche à petite échelle pratiquée à l'aide de bateaux individuels et exigeant beaucoup de main-d'oeuvre, et la pêche industrielle pratiquée par des entreprises et exigeant beaucoup de capitaux. On craint aussi qu'avec la mondialisation du commerce, le gouvernement fédéral soit incapable d'empêcher que les ressources halieutiques canadiennes ne tombent entre les mains ou sous le contrôle d'intérêts étrangers. Les collectivités et familles qui tirent depuis longtemps leur subsistance de la pêche méritent qu'on examine plus attentivement ces craintes.

Au cours de la dernière décennie, le Comité a entendu de nombreux intervenants du secteur des petits bateaux dire que, à leur avis, le gouvernement et les artisans des politiques favorisaient secrètement la pêche fondée sur des droits de propriété. Ces intervenants ont l'impression que les droits de propriété leur sont imposés. Leur nervosité et leurs craintes semblent justifiées. Les quotas individuels transférables sont sans l'ombre d'un doute un outil idéal pour réduire le nombre de pêcheurs sans que cela ne coûte un sou à court terme au gouvernement. En outre, à plus long terme, les quotas privés transférables simplifieraient probablement la tâche au MPO pour la gestion des pêches, puisqu'il y aurait diminution du nombre d'entreprises de pêche, de lieux de débarquement et d'usines de transformation.

Au Canada, la privatisation des droits de pêche a été entreprise au début des années 80, principalement à l'initiative des fonctionnaires. Ce processus graduel s'est étendu sur plusieurs années et a été mis en oeuvre par plusieurs ministres des Pêches. Les fonctionnaires du MPO ont également négocié des ententes de cogestion avec certains groupes de pêcheurs. On propose

maintenant d'inclure dans la *Loi sur les pêches* de nouveaux pouvoirs afin de permettre au ministre des Pêches et des Océans de conclure des « accords de partenariat » à long terme qui lieraient les parties. À ce sujet, des membres du Comité ont été informés que les modifications à la *Loi sur les pêches* proposées au cours de la dernière législature (projet de loi C-62) contenaient des dispositions sur les ententes de gestion des pêches qui étaient destinées à abroger le droit public de pêcher, un droit fondamental qui existe en common law depuis la signature de la Grande Charte. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui a intégré au droit canadien la common law et les pratiques constitutionnelles britanniques, la sanction expresse du Parlement est absolument nécessaire pour déplacer ce soi-disant « droit public de pêcher » dans les eaux de marée et pour reconnaître ou créer une pêche exclusive. Nous sommes d'avis que les Canadiens devraient être consultés avant qu'une mesure législative semblable au projet de loi C-62 ne soit présentée de nouveau au cours de la présente législature.

Enfin, le débat sur les quotas individuels s'est jusqu'à maintenant limité aux cercles universitaires, aux bureaux gouvernementaux, aux porte-parole des pêcheurs et à certains chroniqueurs et éditorialistes. La population canadienne devrait être mieux informée sur cette question. Les contribuables en particulier devraient se méfier des clichés éculés et des prétentions exagérées des plus ardents partisans de la privatisation de la pêche. Au bout du compte, ce sont en effet eux qui auront à payer la note si les petites collectivités de pêcheurs sont abandonnées.

RECOMMANDATIONS

1. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse par écrit une déclaration publique claire et sans équivoque dans laquelle il décrira la nature des quotas individuels et le rôle qu'ils sont appelés à jouer dans la pêche de l'avenir.
2. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans fasse par écrit une déclaration publique claire et sans équivoque sur ce que l'on entend par « partenariats pluriannuels liant le gouvernement et l'industrie » (ou « accords de partenariat ») et qu'il précise si ces accords visent à annuler le « droit public de pêcher » qui existe en *common law*. Le Ministère devrait indiquer les dispositions de l'actuelle *Loi sur les pêches* qui empêchent le ministre de conclure de tels accords avec les divers groupes de l'industrie.

3. Le Comité recommande que la question de la privatisation des pêches canadiennes et des permis à quotas individuels fassent l'objet d'un débat au Parlement canadien.
4. Le Comité recommande qu'aucun nouveau permis à quotas individuels transférable ou non ne soit délivré au Canada jusqu'à ce que des déclarations publiques écrites sur les quotas individuels et sur les accords de partenariat (recommandations 1 et 2) aient été faites par le ministère des Pêches et des Océans, et qu'un débat parlementaire (recommandation 3) ait eu lieu.
5. Le Comité exhorte le ministère des Pêches et des Océans à étudier de manière plus approfondie les répercussions sociales et économiques à long terme que les permis à quotas individuels, en particulier ceux qui sont transférables, ont sur les collectivités côtières autochtones ou autres du Canada, et qu'il n'élargisse pas le régime des quotas individuels avant qu'on ait évalué à fond les besoins de ces collectivités côtières autochtones ou autres.
6. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans fasse par écrit une déclaration publique claire et sans équivoque, précisant s'il considère les pêches commerciales du Canada sur une base avant tout industrielle ou plutôt comme le fondement économique d'un mode de vie canadien traditionnel.
7. Le Comité recommande que le Sénat renvoie le *Budget des dépenses* du ministère des Pêches et des Océans au Comité sénatorial permanent des pêches pour examen.
8. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans commence immédiatement à appliquer la politique sur la séparation de la flottille de l'Atlantique. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans commence immédiatement à appliquer la politique sur la séparation de la flottille de l'Atlantique — c'est-à-dire la réglementation visant à empêcher l'intégration verticale des transformateurs, ce qui leur permettrait de récolter le poisson — et les politiques destinées à restreindre la propriété des quotas individuels en fonction de certaines limites maximales. Le Ministère devrait continuer à appliquer les règlements restreignant la propriété des permis de pêche détenus par des intérêts étrangers.

9. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans répartisse plus équitablement la ressource afin que les petits pêcheurs puissent jouer un rôle plus important au sein de l'industrie de la pêche.

10. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans cesse de citer en exemple le système de gestion des quotas individuels de la Nouvelle-Zélande et de l'Islande tant qu'il n'aura pas tenu pleinement compte des critiques qui viennent de ces pays à l'égard de ce système.

TÉMOINS

Fascicule	Date	Nom
<i>35^e législature</i>		
4	20 février 1997	Du ministère des Pêches et des Océans: M. Jacque Robichaud, directeur général, Direction de la gestion des ressources; et M. Leslie Burke, directeur, Direction des analyses politiques et économiques (Région maritime).
5	13 mars 1997	Du Conseil canadien des pêches: M. Ronald W. Bulmer, président.
6	20 mars 1997	À titre particulier: R. Quentin Grafton, professeur d'économie, Université d'Ottawa.
<i>36^e législature</i>		
2	11 décembre 1997	Du ministère des Pêches et des Océans: M. Jacque Robichaud, directeur général, Direction de la gestion des ressources; M ^{me} Julia Barrow, agente, Gestion des ressources, Mollusques et crustacés; M. Max Stanfield, chef, Gestion des ressources, Direction de la gestion des ressources, Atlantique; M. Howard Powles, conseiller, Invertébrés et poissons marins du Pacifique, Direction de la recherche sur les pêches.
3	19 février 1998	De West Nova Fishermen's Coalition: M. Henry L. Surette, directeur.
		De la Chambre des communes: M. Peter Stoffer, député.
3	26 février 1998	Du ministère des Pêches et des Océans: M. Jacque Robichaud, directeur général, Direction de la gestion des ressources; M. Ken Jones, agent de la gestion des ressources, Direction générale de la gestion des ressources; et M. David Meerburg, conseiller principal, Poissons anadromes, Direction générale des sciences halieutiques et océaniques.

- 4 19 mars 1998 **Du ministère des Pêches et des Océans:**
M. Marshall Moffat, directeur, Analyses économiques,
Direction générale des politiques et des analyses
économiques; et
M. Aaron Sarna, directeur, Division des relations
multilatérales, Direction générale des affaires
internationales.
- 4 26 mars 1998 **De l'Institut océanographique de Bedford, Pêches et
Océans Canada:**
M. K.F. Drinkwater.
- 5 2 avril 1998 **Du Conseil pour la conservation des ressources
halieutiques:**
M. Fred Woodman, président;
M. Jean-Claude Brêthes, vice-président.
- 6 28 avril 1998 **De la Pacific Black Cod Fishermen's Association:**
M. Bruce Turris, directeur général.
- 6 30 avril 1998 **À titre particulier:**
M. Anthony T. Charles, professeur des sciences de la
gestion, faculté du commerce, Université St. Mary's.

Du Coastal Communities Network:
M. Arthur Bull, coprésident.
- 7 5 mai 1998 **À titre particulier:**
M. Peter H. Pearse.

De la United Fishermen and Allied Workers Union:
M. John Radosevic, président.
- 7 7 mai 1998 **De la Fédération régionale acadienne des pêcheurs
professionnels:**
M. Jean Saint-Cyr.

Du Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick:
M. David Coon, directeur de la politique.
- 8 14 mai 1998
par vidéoconférence **De l'Union des pêcheurs des Maritimes:**
M. Mike Belliveau, secrétaire exécutif.

De la Fundy Weir Fishermen's Association:
M. Jack Boone, directeur général.

8	21 mai 1998 (avant-midi) par vidéoconférence	<p>De la Eastern Shelburne Fishermen's Association: Son Honneur M^{me} Sarah A. Huskilson, présidente.</p> <p>De la Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association: M. Brian Giroux, directeur général.</p>
8	21 mai 1998 (après-midi) par vidéoconférence	<p>À titre particulier: M. Parzival Copes, professeur émérite en économie, Université Simon Fraser.</p>
9	27 mai 1998 par vidéoconférence	<p>De la Pacific Salmon Alliance: M. Chris Newton, directeur de recherches.</p> <p>De la West Coast Trollers' Association: M^{me} Kathy Scarfo, présidente.</p>
9	28 mai 1998 par vidéoconférence	<p>De la Fédération des pêcheurs de l'Est: M. Klaus Sonnenberg, trésorier; M^{me} Melanie Sonnenberg, coordonnatrice exécutive; et M. Osborne Burke.</p> <p>De la Compagnie nationale des produits de la mer: M. Michael O'Connor, chef des opérations de la flotte et des relations gouvernementales.</p>
10	4 juin 1998	<p>À titre particulier: M. Hamish Rennie, Université de Waikato, Nouvelle-Zélande.</p>
10	11 juin 1998	<p>À titre particulier: M. Daniel E. Lane, professeur; M. Thomas Poetschke.</p>
11	1 ^{er} octobre 1998 par vidéoconférence	<p>À titre particulier: M. Philip M. Saunders, professeur agrégé de droit, Programme de droit maritime et environnemental, Dalhousie Law School.</p>
12	22 octobre 1998 par vidéoconférence	<p>De l'Université d'Islande: M. Ragnar Arnason, professeur, Département d'économie.</p> <p>De la Direction générale des pêches, Islande: M. Ari Edwald, conseiller spécial du ministre des Pêches.</p>

- 12 27 octobre 1998
par vidéoconférence
- Du ministère des Pêches de la Nouvelle-Zélande:**
M. John Annala, gestionnaire, Politiques scientifiques.
- De l'Université Victoria de Wellington, Nouvelle-Zélande:**
M^{me} Catherine Wallace, School of Business and Public Management.
- 13 29 octobre 1998
par vidéoconférence
- De l'Association nationale des propriétaires de petits bateaux d'Islande:**
M. Arthur Bogason, président.
- À titre particulier:**
M. Olafur Hannibalsson, journaliste, analyste politique et député suppléant d'Islande.
- 13 3 novembre 1998
par vidéoconférence
- Du New Zealand Seafood Industry Council Ltd.:**
M. Alastair Macfarlane, gestionnaire, Commerce et information.
- 14 5 novembre 1998
- De United Fishermen and Allied Workers Union:**
M. John Radosevic, président;
Chef Hubert Haldane, Commission des pêcheurs Laxgal'Sap Nisga'a;
Chef John Henderson, Campbell River First Nations;
Chef Alfred Hunt, Kwaitul First Nation;
M^{me} Christine Hunt, première vice-présidente, Native Brotherhood of B.C.;
Conseiller Victor Kelly, porte-parole de Allied Tribes Tsimshian Nation;
M. Richard Morgan, Gitxsan Wet'suwet'en; et
Conseiller Greg Wadhams, Namgis First Nations.
- 14 17 novembre 1998
- Du Conseil tribal Nuu-chah-nulth:**
M. Roy Alexander, Conseiller aux pêcheurs du Conseil tribal Nuu-chah-nulth;
M. Cliff Atleo; et
M. Richard Watts.
- De la BC Aboriginal Fisheries Commission:**
M. Fred Fortier, président.
- De la Shuswap Nation Fisheries Commission:**
M. Dave Moore, directeur.

15 26 novembre 1998

Du ministère des Pêches et des Océans:

L'honorable David Anderson, c.p., député, Ministre; et
M. Jacque Robichaud, directeur général, Direction de la
gestion des ressources.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

